

CRI(2017)20
Version danoise
Danish version

ECRI-RAPPORT OM DANMARK

(femte overvågningsperiode)

Vedtaget d. 23. marts 2017

Offentliggjort d. 16. maj 2017

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

ECRI-RAPPORT OM DANMARK

(femte overvågningsperiode)

Vedtaget d. 23. marts 2017

Offentliggjort d. 16. maj 2017

INDHOLD

FORORD	7
SAMMENDRAG	9
RESULTATER OG HENSTILLINGER	11
I. GENERELLE EMNER	11
1. LOVGIVNING TIL BEKÆMPELSE AF RACISME OG RACEDISKRIMINATION	11
- PROTOKOL NR. 12 TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION.....	11
- STRAFFERETLIGE BESTEMMELSER.....	11
- CIVIL- OG FORVALTNINGSRET LIGE BESTEMMELSER	12
- UAFHÆNGIGE MYNDIGHEDER, SOM HAR FÅET TIL OPGAVE AT BEKÆMPE RACISME OG RACEDISKRIMINATION (ECRIS GENERELLE HENSTILLING NR. 2 OG 7)	13
2. HADEFULDE YTRINGER	14
- DATA	14
- HADEFULDE YTRINGER I DEN OFFENTLIGE OG POLITISKE DISKURS	15
- HOMO- OG /TRANSFOBISKE HADEFULDE YTRINGER	16
- HADEFULDE YTRINGER I MEDIERNE OG PÅ INTERNETTET	16
- FORANSTALTNINGER TRUFFET AF MYNDIGHEDERNE.....	17
3. RACISTISK OG HOMO-/TRANSFOBISK VOLD	18
- DATA	18
- ANTISEMITISK OG ISLAMOFOBISK VOLD	19
- HOMO- / TRANSFOBISK VOLD.....	19
- FORANSTALTNINGER TRUFFET AF MYNDIGHEDERNE.....	20
4. INTEGRATIONSPOLITIK	21
- ADGANG TIL BESKÆFTIGELSE OG SOCIALE YDELSER	22
- FAMILIESAMMENFØRINGER.....	24
- UDDANNELSE	25
- DEN NUVÆRENDE MIGRATIONSKRISE	26
- MUSLIMER	27
- PERSONER AF AFRIKANSK HERKOMST.....	27
- GRØNLÆNDERE (INUITTER).....	27
- ROMAER	28
II. EMNER DER ER SPECIFIKKE FOR DANMARK	28
1. HENSTILLINGER OMFATTET AF MIDTVEJSOPFØLGNING FRA FJERDE OVERVÅGNINGSPERIODE	28
2. POLITISKE TILTAG TIL BEKÆMPELSE AF DISKRIMINATION OG INTOLERANCE OVER FOR LGBT-PERSONER.....	29
- DATA	29
- LOVGIVNING	29
- KØNSSKIFTE	29
HENSTILLINGER OMFATTET AF MIDTVEJSOPFØLGNING	31
LISTE OVER HENSTILLINGER	33
LITTERATURFORTEGNELSE	37
TILLÆG: DEN DANSKE REGERINGS SYNSPUNKTER	43

FORORD

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) er stiftet af Europarådet som et uafhængigt organ til overvågning af krænkelse af menneskerettigheder, især i relation til racisme og intolerance. ECRIs medlemmer er uafhængige og objektive og udpeges på grundlag af deres moralske indsigt og anerkendte ekspertise inden for områderne racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance.

Et af de bærende elementer i ECRIs arbejdsprogram er landerapporterne, hvor ECRI gennemgår forholdene i hver af Europarådets medlemsstater hvad angår racisme og intolerance og fremsætter forslag om og henstillinger til håndtering af de problemer, der afdækkes.

I forbindelse med udarbejdelsen af landerapporter behandles alle Europarådets medlemsstater på lige fod. Arbejdet er tilrettelagt således, at der i løbet af en overvågningsperiode på 5 år udarbejdes 9 til 10 landerapporter om året. Første periode blev afsluttet med udgangen af 1998, anden periode blev afsluttet med udgangen af 2002, tredje periode med udgangen af 2007 og fjerde periode i starten af 2014. Arbejdet med rapporterne i femte periode blev påbegyndt i november 2012.

Ved udarbejdelsen af en landerapport foretages en nærmere analyse af dokumentationsmaterialet. Dernæst gennemføres et kontaktbesøg i det pågældende land, og endelig finder en fortrolig dialog sted med de nationale myndigheder.

ECRIs rapporter er ikke et resultat af undersøgelser eller vidneberetninger. Rapporterne er analyser, der bygger på omfattende informationer fra en bred vifte af kilder. Den skriftlige dokumentation kommer fra et stort antal nationale og internationale kilder. Kontaktbesøget gør det muligt at mødes direkte med de involverede grupper (både statslige og ikke-statslige) med henblik på indhentning af detaljerede oplysninger. Igennem den fortrolige dialog får de nationale myndigheder mulighed for at fremsætte forslag til ændringer i rapportudkastet, som de måtte finde nødvendige, således at eventuelle faktuelle fejl kan blive rettet. Ved dialogens afslutning kan de nationale myndigheder anmode om, at deres synspunkter vedlægges ECRIs endelige rapport i form af et bilag.

Landerapporterne fra femte overvågningsperiode har fokus rettet imod fire problemområder, som er fælles for alle medlemsstaterne: 1) Lovgivningsmæssige problemer, 2) Hadefuldt tale, 3) Vold og 4) Integrationspolitik og et antal emner af relevans for hvert af disse områder. I den forbindelse undersøges i hvilket omfang de henstillinger fra fjerde overvågningsperiode, som er omfattet af midtvejsopfølgningen, er blevet fulgt helt eller delvist.

Rapporten fra femte periode indeholder igen en anmodning om, at gennemførelsen af to af de i rapporten anførte henstillinger prioriteres højere end resten. Senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport gennemfører ECRI en midtvejsopfølgning vedrørende disse to henstillinger.

Nærværende rapport er udarbejdet af ECRI på eget ansvar og omhandler forholdene indtil d. 8. december 2016. Eventuelle ændringer efter denne dato er ikke medtaget i nedenstående analyse, ligesom de heller ikke indgår i ECRIs konklusioner og forslag.

SAMMENDRAG

Siden offentliggørelsen af ECRIs fjerde rapport om Danmark d. 23. marts 2012 er der sket fremskridt på en række områder.

Institut for Menneskerettigheder (IMR) er det officielle særlige organ for fremme af ligebehandling og effektiv beskyttelse mod diskrimination, og det har beføjelse til at indbringe sager af almen interesse for Ligebehandlingsnævnet.

Som opfølgning på en af de henstillinger om prioriteret indsats, som var indeholdt i ECRIs fjerde rapport om Danmark, har myndighederne tildelt midler til aktører fra civilsamfundet, der arbejder med problemstillinger vedrørende grupper af særlig interesse for ECRI, ligesom der også blev samarbejdet med de pågældende grupper om integration, især i forbindelse med nyankomne flygtninge og personer tildelt subsidær beskyttelse under migrationskrisen i 2014 og 2015.

De danske myndigheder har også iværksat en række positive initiativer vedrørende en anden af henstillingerne om prioriteret indsats i ECRIs fjerde rapport, nemlig henstillingen om øget rekruttering til politiet af personer fra de etniske mindretal. På basis af de indledende erfaringer besluttede myndighederne tillige at indføre systemer til måling, evaluering og fastholdelse af fremskridt på dette område, som er af stor betydning for integrationsindsatsen.

I erkendelse af problemet med social marginalisering af medlemmer af det grønlandske Inuitsamfund, der bor i Danmark, iværksatte den danske regering i 2013 en fireårig strategi, som efterfølgende er blevet forlænget til 2020. Regeringen yder tilskud til de fem største kommuner som en del af indsatsen til forbedring af forholdene for de mest udsatte medlemmer af det grønlandske samfund i Danmark.

ECRI hilser denne positive udvikling i Danmark velkommen. På trods af de opnåede fremskridt er der imidlertid stadig problemer, som giver anledning til bekymring.

Bestemmelserne i den danske lovgivning inden for straffe-, civil- og forvaltningsretten stemmer endnu ikke overens med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination.

Der er stadig problemer med racistiske hadefulde ytringer, specielt over for muslimer. Myndighederne har ganske vist iværksat en gennemgang af systemet til indsamling af data vedrørende hadforbrydelser i al almindelighed, men der er behov for yderligere forbedringer. Manglende anmeldelse af sager om hadefulde tale er et problem, som kræver øjeblikkelig indsats.

Det vækker også bekymring, at antallet af tilfælde af antisemitisk vold og hadefulde ytringer er stigende, også på de sociale medier. Under terrorangrebet i København i februar 2015 mistede et medlem af det jødiske samfund livet udenfor synagogen.

Hvad angår integrationspolitik konstaterer ECRI, at der ikke er gennemført en omfattende reform af reglerne for familiesammenføring, hvilket var emnet for en anden af henstillingerne om prioriteret indsats i ECRIs fjerde rapport. Tværtimod er der sket en yderligere stramning af reglerne, herunder en forlængelse til tre år af den periode, som personer tildelt midlertidig subsidær beskyttelse normalt skal vente, inden de kan opnå familiesammenføring, på trods af kritik fra internationale organisationer såsom FNs komité til eliminering af racediskrimination (CERD).

Herudover har de danske myndigheder endnu en gang sænket satsen for de sociale ydelser, som udbetales til visse grupper nyankomne, herunder flygtninge og personer, der er blevet tildelt subsidær beskyttelse. ECRI har tidligere udtrykt kritik af en tilsvarende ordning med differentierede satser for sociale ydelser og er stadig bekymret over de reelle satser, som i vide kredse anses for at være for lave til at lette modtagernes integration i det danske samfund.

ECRIs fjerde rapport indeholdt en henstilling om, at der blev gjort en indsats til bekæmpelse af etnisk adskillelse i skolerne, men den seneste udvikling synes at vise, at sådanne forhold stadig findes.

ECRI anmoder i nærværende rapport de danske myndigheder om at træffe foranstaltninger på en række områder og fremsætter i den sammenhæng et antal henstillinger, heriblandt følgende:

De danske myndigheder bør sørge for, at der generelt skabes overensstemmelse imellem lovgivningen på det straffe-, civil- og forvaltningsretlige område og ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination.

De danske myndigheder bør etablere et omfattende system til indsamling af data om hændelser omhandlende racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer, og de bør gøre en aktiv indsats for at løse problemet med manglende anmeldelse af tilfælde af hadefulde ytringer. ECRI henleder myndighedernes opmærksomhed på den nye Generelle Henstilling nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.

ECRI henstiller tillige, at myndighederne udvider den nuværende nationale strategi om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme til også at omfatte konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af islamofobiske hadefulde ytringer.

Hvad angår familiesammenføring gentager ECRI henstillingen om, at der gennemføres en vidtgående reform af reglerne for sammenføring af ægtefæller. Personer tildelt midlertidig subsidieret beskyttelse bør have adgang til familiesammenføring i løbet af det første år af deres ophold i Danmark. Samtidigt bør myndighederne sørge for, at der ydes tilstrækkelig beskyttelse imod diskrimination i forbindelse med den vurdering af integrationspotentialer, som finder sted i sager om familiesammenføringer.

De danske myndigheder bør også genoverveje, hvorvidt integrationsydelsen og dens gældende satser har en passende størrelse med henblik på at sikre, at ydelsen fremmer nyankomne indvandreres integration i det danske samfund.

ECRI henstiller, at myndighederne omgående foranlediger, at den etniske adskillelse, som finder sted på Langkær Gymnasium i Aarhus, bringes til ophør, og at det forhindres, at enhver form for tilsvarende praksis anvendes i danske skoler. ECRI gentager sin henstilling fra 2012 om behovet for bekæmpelse af etnisk adskillelse i skolerne ved i samråd med alle involverede parter og under inddragelse af de socioøkonomiske aspekter (beskæftigelse og boliger) at udarbejde en politik, der i barnets bedste interesse forhindrer, at visse skoler får en overrepræsentation af elever fra mindretalsgrupper. De danske myndigheder henvises i denne sammenhæng til ECRIs Generelle Henstilling nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og igennem undervisningen i skolerne.*

* Denne henstilling vil blive gjort til genstand for en midtvejsopfølgning ved ECRI senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport.

RESULTATER OG HENSTILLINGER

I. Generelle emner

1. Lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination¹

- Protokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

1. Danmark har stadig ikke underskrevet og ratificeret protokol nr. 12, og myndighederne har tidligere tilkendegivet, at de heller ikke har planer herom.² Under ECRIs overvågningsbesøg i september 2016 bekræftede de danske myndigheder denne beslutning. Det er ECRIs opfattelse, at protokollen, som indeholder et generelt forbud mod diskrimination, vil hjælpe Danmark med at bekæmpe racisme og racediskrimination mere effektivt på nationalt plan.

2. ECRI gentager sin henstilling til Danmark om at underskrive og ratificere protokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

- Strafferetlige bestemmelser

3. Overordnet set er størstedelen af de henstillinger om anvendelse af strafferet, som er indeholdt i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination, afspejlet i den danske straffelov, hvor de relevante bestemmelser især findes i § 81, nr. 6 og § 266 b.³ Der er dog stadig bestemmelser, som ikke er helt i overensstemmelse med ovenstående henstilling, og der er stadig huller i lovgivningen.⁴

4. ECRI bemærker, at det er tradition i dansk ret, at selve lovteksten suppleres med forarbejderne til loven, og at domstolene har pligt til at tage disse i betragtning.

5. Sprog og nationalitet er ikke nævnt blandt de grunde til diskrimination, som er anført i ovenstående bestemmelser, og "race"⁵ og hudfarve er heller ikke blandt de anførte grunde i § 81, nr. 6.⁶ Ifølge de danske myndigheder anses sprog og nationalitet for at være dækket af straffelovens § 266 b i kraft af de relevante forarbejder, men de nævner samtidigt, at der så vidt vides ikke er udviklet nogen

¹ ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 definerer "racisme" som opfattelsen af, at grunde såsom "race", hudfarve, sprog, religion, nationalitet eller national eller etnisk oprindelse retfærdiggør foragt for en person eller en gruppe personer eller en følelse af overlegenhed hos en person eller en gruppe personer. I samme henstilling defineres "racediskrimination" som enhver forskelsbehandling på grund af "race", hudfarve, sprog, religion, nationalitet eller national eller etnisk oprindelse, som ikke er objektivt og rimeligt begrundet.

² FNs generalforsamling, UPR-arbejdsgruppen, 24. session (2015): 6.

³ § 266 b i den danske straffelov (2005) fastslår, at den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af deres "race", hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. I § 81, nr. 6 anføres de skærpene omstændigheder. - Se også straffelovens §§ 21 og 23 om forsøg og medvirken, som svarer til stk. 20 i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7; § 25 om strafansvar for juridiske personer, som ligger på linje med stk. 22 i samme henstilling, og §§ 155-157 om misbrug af stilling i offentlig tjeneste eller hverv, som er nævnt i pkt. 18 h i henstillingen.

⁴ I november 2016 besluttede regeringen at nedsætte en kommission, der får til opgave at foretage en generel vurdering af straffeloven og fremsætte forslag til ændringer.

⁵ Eftersom alle mennesker tilhører samme art, afviser ECRI teorier, der bygger på eksistensen af forskellige "racer". Ikke desto mindre anvender ECRI denne betegnelse for at sikre, at personer, som generelt og fejlagtigt opfattes som tilhørende en "anden race", ikke udelukkes fra den beskyttelse, som ydes i lovgivningen.

⁶ Listen over grunde i § 81, nr. 6 er ikke udtømmende (hvilket også fremgår af udtrykket "eller lignende"). Det fremgår af forarbejderne (lovforslag nr. L 99, folketingsåret 2003-2004, de specielle bemærkninger), at listen over grunde i § 81, nr. 6 bør fortolkes på grundlag af straffelovens § 266 b. Imidlertid skelnes der i § 266 b imellem "race", hudfarve og national eller etnisk oprindelse. Dette skaber en vis tvetydighed og usikkerhed. Som tidligere anført er det ECRIs holdning, at samtlige grunde i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 bør nævnes specifikt i loven.

retspraksis på området. ECRI har den holdning, at det vil fjerne enhver retslig usikkerhed, hvis disse motiver nævnes udtrykkeligt i loven.

6. Den danske straffelov indeholder ingen bestemmelse om, at det er strafbart med racistisk formål offentligt at benægte, bagatellisere, retfærdiggøre eller acceptere folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, som anført i stk. 18 i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7.⁷ Dette medfører en begrænsning i muligheden for med henvisning til straffelovens § 266 b at strafforfølge personer, der med racistisk formål offentligt udbreder eller distribuerer, producerer eller, med henblik på offentlig udbredelse eller distribution, oplagrer skriftligt materiale, billeder eller andet materiale, som anført i stk. 18 f i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7, eftersom ovenstående bestemmelse ikke nødvendigvis finder anvendelse på de handlinger, som er anført i stk. 18 e i henstillingen.
7. Der findes heller ikke nogen bestemmelse, der gør det strafbart at oprette eller lede en gruppe, der fremmer racisme, at yde støtte til en sådan gruppe og deltage i dens aktiviteter.
8. ECRI henstiller til de danske myndigheder, at der generelt skabes overensstemmelse imellem den danske straffelov og ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 på de ovenfor nævnte områder. Specielt bør de sørge for (1) at føje sprog og nationalitet til de anførte grunde i § 266 b, og "race", hudfarve, sprog og nationalitet til listen af grunde i § 81, nr. 6 i straffeloven, (2) at gøre det strafbart med racistisk formål offentligt at benægte, bagatellisere, retfærdiggøre eller acceptere folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, samt (3) at gøre det strafbart at oprette eller være leder af en gruppe, der fremmer racisme, og at yde støtte til en sådan gruppe og deltage i dens aktiviteter.

- **Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser**

9. ECRI bemærker, at den danske forfatning forbyder diskrimination på grund af religion eller "race".⁸ Lov om etnisk ligebehandling indeholder i §§ 2 og 3 en definition af og et forbud imod direkte og indirekte diskrimination på grund af racemæssig eller etnisk oprindelse i overensstemmelse med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7. Imidlertid er hudfarve, sprog, religion, og nationalitet ikke med blandt de anførte grunde, ligesom lov om etnisk ligebehandling heller ikke indeholder en bestemmelse der forbyder etnisk adskillelse (f.ek. i skoleklasser), diskrimination "by association", meddelelse om hensigt om at diskriminere, og tilskyndelse eller hjælp til diskrimination udøvet af andre, som anført i stk. 6 i ovenstående henstilling.
10. Der findes ingen civilretlige eller forvaltningsretlige bestemmelser om, at alle love, forordninger og administrative bestemmelser skal gennemgås for at sikre, at de er i overensstemmelse med forbuddet imod diskrimination, som anført i stk. 13 i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7.
11. Den danske lovgivning indeholder ikke en forpligtelse til at udvirke, at organisationer, herunder politiske partier, som fremmer racisme, får frataget deres offentlige støtte, som anført i stk. 16 i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7.⁹

⁷ ECRI har allerede i sin fjerde landerapport om Danmark gentaget henstillingen om indførelse af et forbud mod offentligt at benægte, bagatellisere eller støtte Holocaust, og også mod produktion, offentliggørelse og udbredelse af nazistisk propaganda og materiale til Holocaust-benægtelse og –revisionisme. Se stk. 97 i ECRI (2012).

⁸ Danmarks Riges Grundlov (1849) med senere ændringer: §§ 70 og 71.

* Dvs. at en person diskrimineres ikke pga. sine egne forhold, men pga. en person han antages at have et tilhørsforhold til, f.eks. en heteroseksuel hvid mand, der følges med en homoseksuel eller med en sort kvinde

⁹ Se også FN CERD (2015): 3.

Lovgivningen giver heller ikke mulighed for at opløse organisationer, som fremmer racisme, som anført i stk. 17 i ovenstående henstilling.¹⁰

12. ECRI henstiller til myndighederne, at de sikrer, at den civil- og forvaltningsretlige lovgivning bringes i overensstemmelse med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 på ovenfor nævnte områder. Det henstilles i særdeleshed, at lov om etnisk ligebehandling ændres, således at den 1) blandt de anførte grunde nævner hudfarve, sprog, religion og nationalitet og 2) forbyder segregering, diskrimination ved tilknytning, meddelelse om hensigt om at diskriminere, og tilskyndelse eller hjælp til diskrimination udøvet af andre. Myndighederne bør også sørge for, at den civil- og forvaltningsretlige lovgivning indeholder 3) en forpligtelse til at ophøre med at give offentlige tilskud til organisationer, herunder politiske partier, som fremmer racisme, og 4) muligheden for at tvangsopløse organisationer, som fremmer racisme.

- **Uafhængige myndigheder, som har fået til opgave at bekæmpe racisme og racediskrimination (ECRIs Generelle Henstilling nr. 2 og 7)**

- *Folketingets Ombudsmand*

13. Personer, der har været udsat for diskrimination udøvet af en offentlig institution, kan indgive klage herom til Folketingets Ombudsmand, som er en uafhængig institution. Folketingets Ombudsmand er tillagt beføjelser, der dækker alle dele af den offentlige forvaltning,¹¹ og de udstukne funktioner og ansvarsområder afspejler de fleste af henstillingerne i ECRIs Generelle Henstillinger nr. 2 og 7.¹² Dog indeholder Lov om Folketingets Ombudsmand ikke nogen bestemmelser, der afspejler henstillingerne i stk. 25 og 27 i ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 om retten til at indbringe en sag for retten uden angivelse af et specifikt offer, og retten til beskyttelse imod repressalier.

- *Ligebehandlingsnævnet*

14. Lovbestemmelserne om Ligebehandlingsnævnets mandat og beføjelser stemmer i vid udstrækning overens med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7, men der er dog stadig visse huller. Således kan Nævnet ikke behandle sager om diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af sprog, ligesom det heller ikke kan behandle sager om diskrimination uden for arbejdsmarkedet på grund af hudfarve, religion, nationalitet og sprog. Ifølge det oplyste anlægger Ligebehandlingsnævnet en bred fortolkning af den gældende lovgivning og behandler sager om diskrimination på grund af sprog såvel indenfor som udenfor arbejdsmarkedet, fordi Nævnet anser sådanne sager for at høre ind under etnisk oprindelse på listen over anførte grunde. Ikke desto mindre er denne praksis ikke udspecificeret i den relevante lovgivning.¹³

15. Nævnet beskæftiger sig ikke med at yde rådgivning til klagere, arrangere aktiviteter til synliggørelse af dets arbejde eller overvåge lovgivningen, som anført i stk. 24 i førnævnte henstilling. Nævnet kan ikke tage sager op af egen drift¹⁴ og har fra januar 2016 ikke mulighed for at behandle klager, hvis klageren ikke har en direkte personlig interesse i sagen.¹⁵ Denne beføjelse er dog nu tillagt Institut for Menneskerettigheder (se stk. 16 nedenfor).

¹⁰ Ibid. – Den danske forfatning giver mulighed for opløsning af foreninger, men kun hvis deres formål er ulovligt. (Danmarks Riges Grundlov (1849) med senere ændringer: § 78.)

¹¹ European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field / Justesen (2014): 5, og § 7 i Lov om Folketingets Ombudsmand med senere ændringer i 2013.

¹² Götze (2010): 33.

¹³ Grundene seksuel orientering og kønsidentitet behandles i afsnit II.2.

¹⁴ Jf. ECRI (2012): stk. 44.

¹⁵ Lov af 2015 til ændring af Lov om Ligebehandlingsnævnet.

- *Institut for Menneskerettigheder*

16. Institut for Menneskerettigheder er udpeget som Danmarks specialiserede organ til fremme af ligebehandling og effektiv beskyttelse imod diskrimination. Institutets rolle som uafhængigt organ blev yderligere stadfæstet i lovgivningen i 2012.¹⁶ Instituttet yder bistand til ofre for diskrimination ved at behandle deres klager og efterforske sager med påstand om diskrimination. Instituttet gennemfører tillige undersøgelser af diskrimination, udgiver rapporter om forskelsbehandling og fremsætter henstillinger om forbedringer i bekæmpelsen af diskrimination. Instituttet kan efterforske sager af egen drift og kan henvise ofre for diskrimination til Ligebehandlingsnævnet, Folketingets Ombudsmand eller andre organer. Et offer kan genindbringe sin sag for Institut for Menneskerettigheder, hvis den bliver afvist af Ligebehandlingsnævnet. Herudover kan Instituttet, såfremt det anser den erstatning, som Ligebehandlingsnævnet har tilkendt en klager, for at være for lav, indbringe sagen for domstolene med henblik på at få beløbet hævet.¹⁷ Instituttet kan også indbringe sager for Ligebehandlingsnævnet, hvis de anses for at have almen interesse.
17. ECRI henstiller til myndighederne, at den civil- og strafferetlige lovgivning ændres, så den stemmer overens med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 som anført ovenfor. I den forbindelse bør myndighederne især sørge for, at Ligebehandlingsnævnets mandat udvides, således at a) sprog bliver nævnt udtrykkeligt blandt de anførte grunde, der gælder for sager vedrørende arbejdsmarkedet, og hudfarve, religion, nationalitet og sprog bliver nævnt udtrykkeligt blandt de anførte grunde, der gælder for sager på områder udenfor arbejdsmarkedet, 2) Ombudsmanden får ret til at indbringe sager for domstolene, også selvom der ikke angives et specifikt offer, og 3) Lov om Folketingets Ombudsmand og Lov om Ligebehandlingsnævnet ændres, så de giver mulighed for at yde beskyttelse imod repressalier.

2. Hadelde ytringer¹⁸

- **Data**

18. Indtil 2014 blev indsamling af data om hadforbrydelser varetaget af Politiets Efterretningstjeneste (PET). PET udgav årsrapporter om såkaldte "strafbare forhold, som potentielt er motiveret af ekstremistiske opfattelser", herunder racistiske motiver, sammen med oplysninger om hændelser omfattende hadefulde ytringer og vold (se mere om sidstnævnte i afsnit 1.3). I 2014 kunne PET konkludere, at registersøgningerne hos politiet ikke gav tilstrækkeligt statistisk materiale, og der blev således ikke udgivet en rapport for det år. I 2015 blev det overordnede ansvar for indsamling af data om hadforbrydelser overdraget til Rigspolitiet. Rigspolitiet gik i gang med at etablere et nyt dataindsamlingsystem, hvor politiets sagsbehandlere indtaster relevante oplysninger og nøgleord til søgninger direkte i et elektronisk sagsstyringssystem hos politiet. For at sikre kvaliteten af de indtastede data udarbejdede Rigspolitiet nationale retningslinjer for identifikation og registrering af potentielle hadske motiver. På grund af ændringer i dataindsamlingsystemet er der dog ikke sket konsekvent dataindsamling på samme måde siden 2012.¹⁹

¹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 553 af 18. juni 2012.

¹⁷ European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field / Justesen (2014): 6-7.

¹⁸ Afsnittet omhandler racistisk og homo-/transfobiske ytringer. Begrebet "hadfuld tale" er defineret i ECRIs Generelle Henstilling om bekæmpelse af hadfuld tale (nr. 15), som blev vedtaget d. 8. december 2015.

¹⁹ Myndighederne gennemfører en årlig undersøgelse af hadforbrydelser, og den giver et vist indtryk af omfanget af racistiske hadefulde ytringer.

19. I 2015 registrerede Rigspolitiet 198 "tilfælde af hadforbrydelser", idet denne betegnelse også her dækker såvel visse typer hadefulde ytringer som voldshandlinger. Heraf bedømte Rigspolitiet 79 sager til at være "ikke-voldelige", og dette tal omfatter både racistisk motiverede hadefulde ytringer og trusler samt hærværk (se afsnit I.3). Andre 81 sager blev rubiceret som "hændelser der ikke førte til tiltale eller anden form for efterforskning". Det er derfor vanskeligt at udlede nøjagtigt hvor mange sager vedrørende hadefulde ytringer, der er indeholdt i det samlede antal registrerede hadforbrydelser. Af de 79 sager, der blev registreret som "ikke-voldelige" tilhørte 39 den brede kategori "race" og 30 kategorien "religion".
20. Myndighederne har oplyst over for ECRI, at Rigsadvokaturen i 2012 rejste tiltale i 10 sager med påstand om overtrædelse af straffelovens § 266 b på grund af hadefulde ytringer og trusler. Tallet dækker både over racistisk motiverede sager og sager med homo-/transfobisk motiv. I 2013 var antallet af sager 7, og det steg til 12 i 2014 og 13 i 2015.
21. ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de etablerer et omfattende dataindsamlingsystem for hændelser omhandlende racistiske og homo-/transfobiske ytringer, som muliggør en fordeling af tallene på de forskellige typer lovovertrædelser, hadske motiver, målgrupper, retslig opfølgning og udfald. Myndighederne bør tillige gøre en aktiv indsats for at løse problemet med manglende anmeldelse af hadefulde ytringer, bl.a. med inspiration fra ECRIs Generelle Henstilling nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.

- **Hadefulde ytringer i den offentlige og politiske diskurs**

22. ECRI opfordrede i 2012 de danske myndigheder til at sikre, at politikerne udviser ansvarlighed, når de udtaler sig om problemer vedrørende grupper af særlig interesse for ECRI.²⁰ Situationen er dog stadig problematisk, og hadefulde ytringer om forskellige grupper, især muslimer og flygtninge, forekommer stadig hyppigere i det danske samfund i almindelighed og i den politiske diskurs i særdeleshed. I 2014 gav Europarådets menneskerettighedskommissær udtryk for bekymring over det stigende antal tilfælde af hadefulde ytringer og negative stereotyper i dansk politik.²¹ I 2015 meldte FNs komité til eliminering af racediskrimination (CERD) om voksende fremmedhad og en stigning i antallet af politiske udtalelser rettet imod ikke-statsborgere, navnlig forud for folketingsvalg.²² Især har visse medlemmer af Dansk Folkeparti (DF) fremsat islamofobiske udtalelser offentligt. Et af eksemplerne er fra 2014, hvor en politiker fra DF, tidligere medlem af Folketinget og Europaparlamentet, skrev en islamofobisk kommentar på Twitter: "Om jødernes situation i Europa: Muslimerne fortsætter, hvor Hitler sluttede. Kun den behandling, Hitler fik, vil ændre situationen."²³ I 2013 lagde et andet tidligere folketingsmedlem fra DF et foto op på sin facebookside og sammenlignede muslimske kvinder med affald.²⁴
23. I 2013 indrykkede DF en annonce i flere aviser indeholdende navnene på 685 kommende danske statsborgere med overskriften: "Én på listen er til fare for Danmarks sikkerhed - nu bliver han dansker".²⁵
24. Der er også stadig forekomster af verbale udfald og fornærmelser rettet mod forskellige etniske mindretal. Således registrerede politiet på Fyn, Sydsjælland og

²⁰ ECRI (2012): Stk. 88.

²¹ Europarådets Menneskerettighedskommissær (2014): 19-20.

²² FNs komité for eliminering af racediskrimination (CERD) (15. maj 2015): 3-4.

²³ Copenhagen Post (1. februar 2016).

²⁴ Copenhagen Post (15. juli 2013).

²⁵ Copenhagen Post (13. september 2013).

Lolland-Falster i 2013 sager om hadefulde ytringer rettet mod personer af mellemøstlig oprindelse.²⁶

25. Medlemmerne af det jødiske samfund i Danmark udsættes også i stigende grad for had. For årene 2012-2014 har det jødiske samfund registreret henholdsvis 44, 41 og 53 hændelser omhandlende antisemitiske hadske ytringer.²⁷ I 17 af sagerne fra 2012 var der tale om direkte verbal chikane og krænkelser, og dette tal steg til 31 i 2013.²⁸ I 2015 blev der registreret mindst 26 antisemitiske hændelser, hvoraf godt halvdelen anses for at omhandle hadefulde ytringer.²⁹ Det er blevet oplyst, at mange af hændelserne vedrørende antisemitiske hadefulde ytringer blev begået af radikaliserede muslimer,³⁰ heriblandt flere gejstlige. For eksempel opfordrede en imam til krig mod jøderne i sin prædiken i en af Københavns moskeer d. 13. februar 2015, dagen inden terrorangrebet på en af byens synagoger.³¹

- **Homo- og /transfobiske hadefulde ytringer**

26. Selvom Danmark er et foregangsland hvad angår beskyttelse af LGBT-personers rettigheder, forekommer der stadig tilfælde af homo- og transfobiske hadefulde ytringer i landet. For årene 2012 og 2013 har PET registreret 13 sager om hadfuld tale/mobning rettet mod LGBT-personer på grund af seksuel orientering. Der er ingen pålidelige data for 2014 (se stk. 18 ovenfor). I 2015 registrerede Rigspolitiet 10 sager om "ikke-voldelige" hadmotiverede lovovertrædelser begået imod LGBT-personer og yderligere 11 hændelser "som ikke førte til tiltale eller anden form for efterforskning".

- **Hadefulde ytringer i medierne og på internettet**

27. ECRI henstillede i sin fjerde rapport til myndighederne, at de i samarbejde med medierne tager initiativ til at forhindre udviklingen af et klima, der er fjendtligt overfor sårbare grupper af særlig interesse for ECRI, og at der arrangeres kurser i antiracisme for mediebranchens medarbejdere.³² ECRI henstillede samtidigt indtrængende til myndighederne, at de tilskynder medierne til at føre en intern debat om deres ansvar for at undgå at befæste fordomme om muslimer.³³ Imidlertid har ECRI ikke modtaget oplysning om, at myndighederne har iværksat initiativer med dette for øje. Tværtimod har menneskerettighedskommissæren (i 2013) og CERD (i 2015) udtrykt bekymring over, at medierne stadig bringer stigmatiserende holdninger mod grupper af særlig interesse for ECRI, især muslimer. For eksempel er islam blevet kaldt en "barbarisk", "tyrannisk" og "fundamentalistisk" religion.³⁴
28. Samtidigt udbreder flere organisationer hadfuld tale i Danmark via internettet, især på sociale medier som f.eks. Facebook. Islamofobisk indhold forekommer ofte og udbredes blandt andet af grupper som Danish Defence League og kampagnen "Stop islamiseringen af Danmark". I 2013 modtog politiet en klage over en bruger af sidstnævntes Facebookgruppe, som havde udtrykt ønske om at bekæmpe muslimer og ledte efter en gruppe, der ville starte en krig mod dem.³⁵

²⁶ Politiets Efterretningstjeneste (2013): 11.

²⁷ Det jødiske samfund i Danmark (2015): 1.

²⁸ US Department of State (2015a): 14.

²⁹ AKVAH (2015): 1-6.

³⁰ US Department of State (2015a): 14; The Jewish community of Denmark (2015): 1.

³¹ The Times of Israel (18. februar 2015).

³² ECRI (2012): Stk. 86.

³³ Ibid.: Stk. 92.

³⁴ Europarådets Menneskerettighedskommissær (2014): 19-20; FN CERD (15. maj 2015): 3-4.

³⁵ PETs statistik (2012-2013).

Fornærmelse af jøder via de sociale medier tegner sig også for en stor del af de sager om antisemitiske hadefulde ytringer, som er nævnt i stk. 25 ovenfor.³⁶

29. ECRI gentager sin henstilling om, at myndighederne gør medierne opmærksom på behovet for at sikre, at de ikke udsender oplysninger, der bidrager til at skabe fjendtlighed overfor medlemmer af grupper, der udsættes for hadefulde ytringer. Myndighederne bør også opfordre og støtte mediebranchen i at igangsætte initiativer til (1) at afholde kurser for journalister i antiracisme, og (2) diskutere det image, som de videreformidler til offentligheden af islam og de muslimske samfund.

- Foranstaltninger truffet af myndighederne

30. I henhold til § 266 b i den danske straffelov er det strafbart at fremsætte hadefulde ytringer (se afsnit I.1). Ud af i alt 206 sager, som blev anmeldt til Rigsadvokaten i perioden 2012-2015, blev der rejst tiltale i 139 sager, og det førte til 42 anklageskrifter og 31 retssager. I samtlige 31 sager blev gerningsmændene fundet skyldige. Dommene lød bl.a. på advarsel (1 sag) og ubetinget fængsel (2 sager), mens de fleste domme lød på en bøde (16 sager).

31. I februar 2016 stadfæstede Landsretten en byretsdom fra 2015, hvorefter den politiker fra DF, som havde fremsat en islamofobisk kommentar på Twitter (se stk. 22) blev idømt en bøde på DKK 8.000 for overtrædelse af § 266 b.³⁷ I sagen om offentliggørelse af navnene på kommende danske statsborgere (se stk. 23 ovenfor) blev DF af Københavns Byret dømt til at betale DKK 10.000 til hver af de 15 klagere. I 2015 igangsatte politiet i Østjylland en efterforskning af mere end 40 hadefulde ytringer på Facebook, som var rettet imod muslimer.³⁸

32. På trods af disse foranstaltninger lyder kritikken fra mange iagttagere, at antallet af sager, som tages op af politi og domstole, er for lavt.³⁹ ECRI bemærker, at politiet i visse kommuner er begyndt at arbejde tættere sammen med organisationer i civilsamfundet for at nedbringe antallet af sager om racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer, som ikke anmeldes. ECRI opfordrer myndighederne til i højere grad at opfordre og støtte etableringen af et sådant tæt samarbejde imellem politiet og sårbare grupper af særlig interesse for ECRI, som er udsat for hadefulde ytringer.

33. ECRI noterer med tilfredshed, at politiets nationale retningslinjer for håndtering af sager om hadefulde ytringer efter en revision i 2015 nu indeholder en udtrykkelig instruks om, at man i opklaringsarbejdet skal være opmærksom på tegn på had som motivation, herunder i sager om trusler. I tilfælde af sådanne tegn skal politiet indlede en efterforskning til opklaring af, om der foreligger et hadmotiv.⁴⁰ Herudover blev der i perioden 2011 til 2013 arrangeret kurser i hadforbrydelser for 250 politibetjente og anklagemyndighedens medarbejdere. Der er dog ikke siden 2013 blevet afholdt yderligere kurser på landsplan. Ifølge det oplyste er der planer om at udbyde disse kurser igen fra og med 2017 i samarbejde med organisationer i civilsamfundet.

34. ECRI henstiller til myndighederne, at de regelmæssigt og over hele landet udbyder kurser for politiet og anklagemyndigheden i varetagelsen af sager om hadforbrydelser. Det bør ske i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder, det jødiske og muslimske samfund samt foreninger fra etniske mindretal, støttegrupper for flygtninge og LGBT-samfundet.

³⁶ US Department of State (2015b): 5.

³⁷ Dom fra Østre Landsret (1. februar 2016).

³⁸ Copenhagen Post (20. marts 2015).

³⁹ Europarådets Menneskerettighedskommissær (2014): 20. - Jf. FN CERD (2015): 3-4.

⁴⁰ Rigsadvokaten (2016): 6.

35. Regeringen har udviklet en ny national strategi for forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme, som blev lanceret i september 2014. Den blev i oktober 2016 fulgt op af en ny national handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings. Begge fokuserer på en styrkelse af samarbejdet med og støtten til civilsamfundet. Imidlertid er de formuleret meget bredt og uden særligt fokus på nye nøgleområder, som f.eks. islamofobiske hadefulde ytringer.
36. ECRI henstiller til myndighederne, at de sørger for, at både den nationale strategi til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme og den opfølgende nationale handlingsplan indeholder konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af islamofobisk hadefulde ytringer, blandt andet ved at anvende ECRIs Generelle Henstilling nr. 5 om bekæmpelse af intolerance og diskrimination overfor muslimer og nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.
37. Pressenævnet blev oprettet i medfør af Lov om Medieansvar (1992) og er et uafhængigt klageorgan til behandling af overtrædelser af god presseskik⁴¹ inden for de trykte medier, fjernsyn og radio.⁴² Pressenævnet har ikke beføjelse til at idømme medierne sanktioner, men det kan pålægge redaktører at offentliggøre en udtalelse fra klageren sammen med Nævnets afgørelse i en given sag. Pressenævnet har oplyst til ECRI, at det indtil videre kun har behandlet ganske få sager omhandlede racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer, og at det derfor kun har begrænset erfaring på området.
38. Myndighederne har til ECRI oplyst, at de påtænker at igangsætte et fireårigt pilotprojekt om tættere samarbejde imellem Rigspolitiet og PET med henblik på at etablere en generel overvågning af internettet og de sociale medier, bl.a. hvad angår tilfælde af racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer. ECRI opfordrer myndighederne til at gå i gang med en fuld implementering af projektet og sikre, at det får tildelt tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer.
39. Myndighederne har til ECRI oplyst, at politikere og politiske ledere ved flere lejligheder har fordømt hadefulde ytringer. Imidlertid har flere organisationer fra civilsamfundet på møder med ECRI tilkendegivet, at der er langt imellem sådanne fordømmelser, og at mange af de grupper, som udsættes for de hadefulde ytringer, føler, at de ikke får tilstrækkelig opbakning. ECRI vil gerne understrege vigtigheden af fordømmelse af hadefulde ytringer og hvor effektivt det kan være med modsigelse, især når den kommer fra politikere og højtstående embedsmænd, som nævnt i ECRIs Generelle Henstilling nr.15.
40. ECRI henstiller til myndighederne, at de opfordrer landets politiske ledere og repræsentanter til altid at fordømme alle former for racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer, og at der anvendes passende sanktioner, når det viser sig nødvendigt.

3. Racistisk og homo-/transfobisk vold

- Data

41. Indsamlingen af data om racistisk og homo-/transfobisk vold har været præget af de samme ændringer og mangler, som er nævnt ovenfor om hadefulde tale (se stk. 18 i afsnit I.2). Ifølge PET blev der i 2012 og 2013 anmeldt henholdsvis 14 og 17 tilfælde af racistisk vold. Der findes ingen pålidelige data for 2014. Rigspolitiet registrerede 28 sager i 2015. Dette tal indeholder dog ikke sager om hærværk, som er registreret separat i en bredere kategori af "ikke-voldelige" sager, sammen med sager om hadefulde ytringer, og det er ikke muligt at opsplitte tallene (jf. stk. 19 i afsnit I.2). Institut for Menneskerettigheder påpeger, at der ganske vist allerede tidligere var tilfælde af racistisk vold, men at trusselsniveauet

⁴¹ Som defineret i § 34 stk.1 af Lov om Medieansvar (1992), med senere ændringer i 2013.

⁴² Nævnet kan også behandle sager vedrørende elektroniske massemedier, som er registreret hos Pressenævnet.

i Danmark, især for muslimer og jøder, har været stigende siden 2015.⁴³ Nedenfor er anført eksempler på sådanne voldshandlinger.

- **Antisemitisk og islamofobisk vold**

42. Under terrorangrebet i København d. 14. og 15. februar 2015 dræbte gerningsmanden en jødisk sikkerhedsvagt uden for synagogen, hvor der blev afholdt bar mitzvah. I 2015 blev en rabbiner inviteret til at tale under en søndagsgudstjeneste af menigheden i en kirke på Nørrebro i København, som er et område med et stort antal muslimske indvandrere. Aftenen inden blev kirken udsat for hærværk i form af mursten kastet igennem vinduerne og overmaling af dørene med slogans.⁴⁴ I august 2014 blev der begået hærværk mod Carolineskolen, en privat jødisk skole, hvor ruder blev knust, og væggene blev oversprøjtet med antisemitisk graffiti. I samme måned blev en radioreporter, der iført jødisk kalot gik en tur på Nørrebro, truet og tvunget til at forlade en kaffebar, og fik at vide af en gruppe mænd, som rev hans kalot af, at han skulle forsvinde fra Nørrebro.⁴⁵
43. I august 2015 var der et tilfælde af ildspåsættelse ved et islamisk center i København.⁴⁶ I juni 2015 blev der begået hærværk på den muslimske begravelsesplads i Brøndby, hvor omkring 50 grave blev skændet og gravsten blev beskadiget eller ødelagt.⁴⁷ Tilsvarende hærværk blev begået i Odense d. 2. september 2015, hvor det gik ud over omkring 60 grave og gravsten.⁴⁸ I september 2016 blev begravelsespladsen i Brøndby igen udsat for hærværk og gravskæning.
44. ECRI henstiller til myndighederne, at de bidrager til et tættere samarbejde imellem muslimske samfund og politiet med henblik på at forebygge og bekæmpe islamofobisk vold.

- **Homo- / transfobisk vold**

45. PET registrerede 11 tilfælde af homo-/transfobisk vold i 2012, og 20 tilfælde i 2013. Der var ingen pålidelige data for 2014. Rigspolitiet opgiver antallet for 2015 til 10. Fra LGBT-NGOer kritiseres det også, at antallet af registrerede sager ikke afspejler problemets fulde omfang, at politiet ikke altid tager vold mod LGBT-personer tilstrækkeligt alvorligt, og at hændelserne derfor ikke altid anmeldes.⁴⁹
46. D. 4. juni 2013 blev en transseksuel kvinde overfaldet af en 21-årig mand med en hammer på en gade i det indre København. Hun fik alvorlige læsioner i hovedet.
47. LGBT-samfundet har oplyst til ECRI, at antallet af mindre tilfælde af fysisk aggression overfor LGBT-personer i København er stigende, især i nattetimerne i weekender. Hændelserne synes ikke at være resultatet af en organiseret eller koordineret indsats og finder tilsyneladende sted spontant. Gerningsmændene er som regel unge mænd.
48. ECRI henstiller til myndighederne, at de fremmer en tættere dialog imellem medlemmerne af LGBT-samfundet og politiet med henblik på at gøre det lettere at anmelde homo-/transfobisk vold.

⁴³ Institut for Menneskerettigheder (2015a): 43.

⁴⁴ Copenhagen Post (4. maj 2015).

⁴⁵ US Department of State (2015b): 6.

⁴⁶ IB Times (2. september 2015).

⁴⁷ The Local (7. juni 2015).

⁴⁸ The Local (2. september 2015).

⁴⁹ Se også Copenhagen Post (1. juli 2016).

- **Foranstaltninger truffet af myndighederne**

49. CERD gav i de konkluderende bemærkninger om Danmark i 2015 udtrykt for bekymring over det lave antal retssager om hadforbrydelser.⁵⁰ Selvom myndighederne indsamler statistik i et vist omfang, findes der i øjeblikket hverken tilstrækkelige oplysninger om antallet af retssager om hadforbrydelser i almindelighed eller data fordelt på henholdsvis racistiske hændelser og tilfælde af homo-/transfobisk vold.
50. ECRI henstiller til myndighederne, at de sikrer, at man i systemet til dataindsamling for hadforbrydelser kan spore den retslige opfølgning på hændelser omhandlende racistisk og homo-/transfobisk vold, herunder tilfælde af hærværk.
51. D. 12. september 2013 blev gerningsmanden til overfaldet på den transkønnede kvinde (se stk. 46) af Københavns Byret fundet skyldig i grov vold motiveret af transfobisk had. Retten tog udgangspunkt i § 81, nr. 6 om skærpene omstændigheder og idømte gerningsmanden 15 måneders fængsel (se også stk. 98 i afsnit II.2).⁵¹
52. Hvad angår ildspåsættelsen i 2015 ved et islamisk center i København fik ECRI oplyst, at politiet i sin efterforskning ledte efter et potentielt racistisk motiv, men ikke fandt noget konkret. Gerningsmanden er senere blevet dømt og anbragt på en psykiatrisk institution. Hvad angår hærværket på muslimske begravelsespladser er det noteret, at politiet indledningsvis anså det første tilfælde af gravskænding på den muslimske begravelsesplads i Brøndby for blot at være hærværk begået af unge uden noget tilgrundliggende hadmotiv. Først senere begyndte politiet at overveje muligheden af en islamofobisk motivation.⁵²
53. ECRI henstiller til politiet, at de i sager om hærværk på religiøse pladser tager hadmotivation med i overvejelserne allerede fra starten af deres efterforskning.
54. Ifølge myndighederne har Rigspolitiet besluttet at forstærke indsatsen mod racistisk vold og er derfor gået i dialog med en række forskellige grupper i civilsamfundet for at intensivere samarbejdet og få løst problemet med manglende anmeldelse af racistisk vold.⁵³ De nationale retningslinjer for politiets håndtering af hadforbrydelser, som er nævnt ovenfor i stk. 33 (afsnit I.2), indeholder bl.a. en udtrykkelig instruks til betjentene om at være opmærksomme på tegn på et hadmotiv, når de efterforsker voldssager.⁵⁴
55. Københavns Kommune, politiet og Institut for Menneskerettigheder har iværksat et projekt kaldet "Stemplet" om bekæmpelse af hadforbrydelser og diskrimination. I den sammenhæng blev der udviklet en app. til mobiltelefoner på dansk og engelsk, som kan benyttes til anonym anmeldelse af hadforbrydelser. Appen blev downloadet over 1800 gange i løbet af de første fem måneder efter lanceringen og har ført til registrering af 225 sager. Oplysningerne fra anmeldelserne giver et overblik over, hvor og hvornår disse hændelser finder sted, og hvem de er rettet imod. Kommunen deler de modtagne oplysninger med Københavns Politi, så de kan indgå i forebyggelsesindsatsen. Der er planer om at gøre appen landsdækkende.⁵⁵

⁵⁰ CERD (2015): 3.

⁵¹ Mundt-sagen, dom fra Københavns Byret (12. september 2013). Se: Danmarks domstoles hjemmeside (24. oktober 2013).

⁵² The Local (7. juni 2015).

⁵³ FNs Generalforsamling, arbejdsgruppen om UPRs 24. samling (2015): 14.

⁵⁴ Jf. Ibid.: 10.

⁵⁵ OSCE-ODIHR (2015); Copenhagen Post (13. marts 2015).

56. Som følge af terrorangrebet mod synagogen indførte de danske myndigheder politibeskyttelse af det jødiske samfunds institutioner i København, og dette skridt støtter ECRI.
57. Efter skændingen af en muslimsk begravelsesplads i Odense i 2015 gav statsminister Lars Løkke Rasmussen udtryk for fordømmelse af hærværket på sin facebookprofil, og byens borgmester arrangerede en demonstration som udtryk for offentlighedens støtte til byens muslimske samfund.⁵⁶ Hærværket på en jødisk skole i august 2014 blev fordømt af adskillige politiske ledere. Hændelsen med reporteren, der var iført en jødisk kalot på Nørrebro, blev fulgt op med en protestdemonstration, hvor flere dusin politiske ledere og almindelige borgere gik i optog på Nørrebro iført jødiske kalotter som udtryk for deres solidaritet.⁵⁷

4. Integrationspolitik

58. Danmark har ikke en overordnet integrationsstrategi, men i juni 2015 fremlagde regeringen en samlet prioriteret plan ("Sammen for Fremtiden"), som bl.a. har til formål at bekæmpe problemet med social udelukkelse ved at forhindre dannelsen af parallelsamfund.⁵⁸ På det praktiske plan er der lagt særlig vægt på integrationsprogrammer for nyankomne indvandrere (se nedenfor). Samtidigt har de danske myndigheder gennemført en række aktiviteter til fremme af integrationen af indvandrere og etniske mindretal. Nedenfor er anført en række eksempler herpå.
59. I 2012 henstillede ECRI til myndighederne, at de skulle sikre, at NGOer og andre aktører i civilsamfundet, der beskæftiger sig med grupper af særlig interesse for ECRI, får bevilget tilstrækkelige midler, og at samarbejdet imellem dem og myndighederne styrkes. Ved midtvejsopfølgningen i 2015 på denne prioriterede henstilling, noterede ECRI, at der er sket store fremskridt. I 2016 fik ECRI oplyst, at myndighederne fortsætter deres indsats på området og har styrket støtten til og samarbejdet med disse organisationer, bl.a. i forbindelse med bestræbelserne på at lette integrationen af nyankomne personer under migrationskrisen i 2014 og 2015.
60. ECRIs delegation besøgte Roskilde kommune og fik et positivt indtryk af indsatsen for at inddrage borgerne og lokale grupper af frivillige, heriblandt allerede etablerede foreninger af etniske mindretal, i arbejdet med at støtte nyankomne flygtninge og personer, der er tildelt subsidær beskyttelse. Det er et vigtigt led i integrationsbestræbelserne at opnå lokalsamfundets støtte til en positiv indstilling til flygtninge. Sådanne initiativer giver i øvrigt også mulighed for at gøre integration til en proces, hvor begge parter skal gøre en indsats, hvilket ECRI er en varm fortaler for.⁵⁹
61. På trods af de forskellige tiltag er der dog behov for en yderligere intensivning af integrationsindsatsen i Danmark. Regeringens tal viser, at 43 % af indvandrerne blev udsat for diskrimination i 2015 som følge af deres etniske herkomst.⁶⁰ Selvom det er et lille fald i forhold til 2012 (45 %), er det dog stadig et højt niveau. Institut for Menneskerettigheder meddeler tillige, at der fortsat er stor forskel på beskæftigelsesprocenten for personer af dansk etnisk oprindelse og beskæftigelsesprocenten for indvandrere og deres efterkommere.⁶¹

⁵⁶ IB Times (2. september 2015).

⁵⁷ US Department of State (2015b): 6.

⁵⁸ Den danske regering (2015): 1.

⁵⁹ Jf. ECRI (2012): Stk. 134-135.

⁶⁰ Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2016).

⁶¹ Institut for Menneskerettigheder (2015a): 20.

- Adgang til beskæftigelse og sociale ydelser

62. Personer, der har status som flygtninge, eller som har fået tildelt subsidiær beskyttelse, har ret til at arbejde, ligesom de også har adgang til sundhedsydelser og uddannelse, herunder økonomisk støtte under universitetsuddannelse, på lige fod med danske statsborgere.⁶² Det er prisværdigt. Kommunerne modtager tilskud fra centralt hold til etablering af boliger til disse to grupper.
63. Flygtninge og personer tildelt subsidiær beskyttelse har pligt til at deltage i et etårigt integrationsprogram, som udbydes af kommunerne. Programmet har bl.a. til formål at give deltagerne de nødvendige færdigheder til at komme ind på arbejdsmarkedet. Deltagere, der efter det første år ikke kan finde beskæftigelse og har behov for yderligere undervisning, kan få deres deltagelse i programmet forlænget til i alt fem år.
64. I denne periode er det en betingelse for udbetaling af sociale ydelser ("integrationsydelsen"), at man deltager i integrationsprogrammet. Dette er ikke i overensstemmelse med ECRIs holdning, hvor vægten er lagt på at fremme integrationen ved hjælp af incitamenter snarere end ved hjælp af trusler om sanktioner i form af fratagelse af sociale rettigheder.⁶³ Så længe deltagerne følger integrationsprogrammet, skal de tage bopæl i den kommune, som de er blevet anbragt i, medmindre de finder beskæftigelse eller optages på et universitet et andet sted. I sidstnævnte tilfælde kan den obligatoriske periode for deltagelse i programmet afkortes.⁶⁴
65. Integrationsprogrammet omfatter undervisning i det danske sprog og kurser i dansk kultur. Regeringen fokuserer i sin politik på tidlig integration på arbejdsmarkedet, og derfor tilbydes deltagerne også erhvervsvejledning og opkvalificering. Herudover er der mulighed for at deltage i en særlig ordning med løntilskud (ordningen gælder også for arbejdsløse danske statsborgere), hvor deltageren får et job i en virksomhed, og hvor staten dækker lønudgiften i op til et år i forventning om, at arbejdsgiveren efterfølgende tilbyder den pågældende beskæftigelse på almindelige vilkår. Der er dog ikke foretaget nogen undersøgelse af gennemslagskraften af de forskellige integrationsfremmende foranstaltninger, og den seneste undersøgelse blandt deltagerne på integrationskurserne blev gennemført i 2010. Hertil kommer, at Dansk Arbejdsgiverforenings statistik viser, at 88 % af de flygtninge og personer tildelt subsidiær beskyttelse, som fik opholdstilladelse i 2013, stadig ikke var kommet i arbejde i 2015.⁶⁵
66. ECRI henstiller til myndighederne, at de gennemfører en omfattende evaluering af integrationsprogrammet med henblik på at bedømme resultaterne i form af deltagernes sprog- og færdighedstilegnelse, og at de foretager de fornødne justeringer.
67. I august 2015 blev Lov om Integration ændret med genindførelsen af en integrationsydelse for nyankomne personer, som ikke har boet i Danmark i mindst syv ud af de seneste otte år. Ydelsen er væsentligt lavere end de almindelige sociale ydelser. Enlige får DKK 5.945 om måneden og ægtepar med børn får DKK 16.638. Til sammenligning er den almindelige sats DKK 10.849 for

⁶² Se dog stk. 78 nedenfor om de restriktioner i muligheden for familiesammenføring, der gælder for personer tildelt midlertidig subsidiær beskyttelse.

⁶³ Jf. ECRI (2012): Stk. 134.

⁶⁴ Jf. ECRI (2012): Stk. 137-138. En person, som deltager i et integrationsprogram, har også ret til at fortsætte som deltager på programmet i en anden kommune, hvis sidstnævnte kommune er villig til at påtage sig ansvaret for den pågældendes integrationsprogram. I medfør af § 18 i Lov om Integration skal kommunen påtage sig ansvaret, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældendes integrationsproces, f.eks. på grund af personlige forhold.

⁶⁵ West Info (19. april 2016).

enlige og DKK 28.832 for ægtepar med børn. ECRI udtrykte allerede i sin 3. landerapport om Danmark kritik af den daværende ordning med en reduceret sats ("startydelse"), og kritikken blev gentaget i den 4. rapport i 2012⁶⁶, hvor ECRI påpegede, at beløbene var for lave, og at det medførte en risiko for, at de sårbare grupper, som er af særlig interesse for ECRI, kommer til at leve i fattigdom.⁶⁷ Der har også lydt kritik fra mange sider af de nye beløb, som siges at være for lave og ikke at lette, men snarere forhindre, integration i det danske samfund.

68. Ud over at udtrykke betænkelighed over selve beløbsstørrelserne gør ECRI endnu engang opmærksom på sin principielle bekymring over, at der gælder lavere satser for nyankomne personer.⁶⁸ De danske myndigheder indtager den holdning, at integrationsydelsen ikke er udtryk for diskrimination, fordi reglen også gælder for danske statsborgere, som har boet i udlandet og vender tilbage til Danmark. ECRI bemærker dog hertil, at nyankomne flygtninge og personer tildelt subsidier beskyttelse er særligt ramt, bl.a. fordi de er langt mere afhængige af ydelserne på grund af deres behov for at tilegne sig tilstrækkelige dansk kundskaber til at kunne komme ind på arbejdsmarkedet.
69. Hertil kommer muligheden for at modtage et tillæg til integrationsydelsen på DKK 1.500 i tilfælde af, at modtageren består en prøve i dansk på mellemniveau⁶⁹. Det er sikkert i en god mening, at man har indført et økonomisk incitament for indlæring af dansk, men det synes, som om reglen fører til indirekte diskrimination, fordi det generelt burde være nemmere for hjemvendte danskere end for nyankomne indvandrere at bestå sprogsprøven.
70. ECRI henstiller til myndighederne, at de genovervejer om integrationsydelsen, herunder de gældende satser, er en passende foranstaltning til opfyldelse af målet om at fremme integrationen af nyankomne indvandrere i det danske samfund. Myndighederne bør også ændre de dele af ordningen, som kunne føre til diskrimination, som f.eks. at en bestået danskprøve på mellemniveau udløser et ekstra tillæg.
71. ECRI noterer også med bekymring, at ægtefæller til danske statsborgere, som ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat, kan miste deres tidsbegrænsede ret til ophold, hvis parret eller familien ansøger om sociale ydelser. ECRIs delegation havde møder med personer, der var berørt af denne regel, og for hvem kravet om selvforsørgelse blot var blevet suspenderet, indtil børnene fylder 18.⁷⁰ I disse tilfælde medfører tabet af beskæftigelse ikke kun økonomiske problemer, men også en underminering af den sociale eksistens for familier, som har boet i Danmark i mange år. Det siger sig selv, at en sådan usikkerhed og den medfølgende angst ikke bidrager til en vellykket integration.
72. ECRI henstiller indtrængende til de danske myndigheder, at det sikres, at behovet for at ansøge om sociale ydelser ikke medfører tab af opholdsret for de ægtefæller til danske statsborgere, som ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat.

⁶⁶ ECRI (2012): Stk.132-133.

⁶⁷ Ibid.: Stk. 133.

⁶⁸ Jf. Ibid.: Stk. 132-133.

⁶⁹ Prøve i dansk 2 (svarer omtrent til B1-B2 i CEFRL, den europæiske referenceramme for sprog).

⁷⁰ Kravet om selvforsørgelse kan suspenderes, hvis særlige omstændigheder gør sig gældende. Når disse ikke længere findes, skal kravet opfyldes. Hvis parret på det tidspunkt modtager sociale ydelser, kan den udenlandske ægtefælles tidsbegrænsede opholdstilladelse blive inddraget eller forlængelse kan nægtes. Herefter kan den udenlandske ægtefælle blive beordret til at forlade landet, og hvis den pågældende bliver i Danmark ulovligt, er det med risiko for udvisning og udstedelse af forbud mod indrejse.

- **Familiesammenføringer**

73. ECRIs fjerde landerapport om Danmark indeholdt en henstilling til myndighederne om at prioritere indsatsen for gennemførelse af en omfattende reform af reglerne for ægtefællesammenføring med henblik på at få fjernet de elementer, som fører til direkte eller indirekte diskrimination og/eller som ikke står i forhold til det erklærede formål.⁷¹ ECRI bemærkede i sin midtvejskonklusion i 2015, at en sådan reform ikke var blevet gennemført.⁷² Efterfølgende er det blevet fastslået i en dom fra den europæiske menneskerettighedsdomstol, at de danske regler for familiesammenføring udgør en overtrædelse af artikel 14 (forbud imod diskrimination) i kombination med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁷³ Domstolen rejser ikke kritik af kravet om, at ægtefællernes "samlede tilknytning" til Danmark bør være af betydeligt længere varighed end deres samlede tilknytning til noget andet land, men siger, at når der gøres undtagelse fra denne regel for personer, som har været danske statsborgere i mindst 28 år (sænket til 26 år i 2012), er det indirekte diskrimination mod personer, som ikke har fået dansk statsborgerskab ved fødslen, men på et senere tidspunkt i livet, og de fleste sådanne personer har en etnisk oprindelse, som ikke er dansk.
74. Myndighederne oplyste over for ECRI, at de er ved at undersøge mulighederne for at tilpasse reglerne om familiesammenføring med henblik på at efterleve dommen fra Menneskerettighedsdomstolen. Indtil da forventes landets domstole at tage hensyn til dommen i sag for sag. Myndighederne nævnte dog, at en ændring af den eksisterende lovgivning kunne bestå i helt at fjerne muligheden for at gøre undtagelser fra kravet om tilknytning. Et sådant tiltag kunne afskaffe det diskriminerende element, som blev kritiseret af Menneskerettighedsdomstolen, men det fører blot til, at familiesammenføring bliver lige vanskeligt for alle. ECRI vil gerne i den sammenhæng minde myndighederne om, at familiesammenføringer er vigtige for en vellykket integration.
75. ECRI gentager sin henstilling til myndighederne om, at de gennemfører en vidtrækkende reform af reglerne for ægtefællesammenføring med henblik på at fjerne ethvert element, som fører til direkte eller indirekte diskrimination og/eller ikke står i forhold til de erklærede mål. De danske myndigheder bør efterleve Menneskerettighedsdomstolens dom i Biao-sagen på en måde, der ikke gør familiesammenføringer endnu vanskeligere.
76. Udlændingeloven foreskriver, at familiesammenføringer, der involverer børn i aldersgruppen 8-15 år, som bor i udlandet med en af forældrene, og som søger sammenføring med den anden af forældrene, som bor i Danmark, afhænger af en positiv vurdering af barnets integrationspotentiale.⁷⁴ De socioøkonomiske omstændigheder for den af forældrene, der bor i Danmark, tages også i betragtning. Der blev udarbejdet en ikke-udtømmende liste over kriterier til brug for sådanne vurderinger, herunder varigheden af opholdet i Danmark, indkomstniveau, og boligform og -størrelse. Tilsyneladende er de kriterier, der anlægges ved vurderingen af integrationspotentialet for det barn, der bor uden for Danmark, stadig uklare. ECRI modtog ingen oplysninger om eventuelle regler til beskyttelse mod diskrimination, f.eks. på grund af "race", religion, hudfarve, sprog, nationalitet og etnisk eller national oprindelse, i forbindelse med disse

⁷¹ Ibid.: Stk. 131.

⁷² ECRI (2015): 5. Under ECRIs besøg i 2016 blev der ikke fremlagt oplysninger af myndighederne der ændrede ved denne opfattelse.

⁷³ Dom fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Storkammeret) i sagen Biao v. Danmark (nr. 38590/10) af 24. maj 2016. Dommen omstøder en afgørelse i samme sag afsagt i 2014 af Menneskerettighedsdomstolens Kammer.

⁷⁴ Ifølge udlændingeloven gælder dette ikke, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger, at der skal gives tilsagn til familiesammenføring i en konkret sag. Se også Udlændingestyrelsens hjemmeside (nyidanmark.dk) / "Potentiale til vellykket integration".

vurderinger. Samtidigt foreslog indvandrings- og integrationsministeriet i oktober 2015 indførelse af et krav ved familiesammenføring om, at den ægtefælle, der allerede bor i Danmark, ikke bor i et såkaldt "ghetto"-område.⁷⁵ Myndighederne besluttede dog efter yderligere overvejelser ikke at fremsætte dette forslag i Folketinget, og ECRI opfordrer indtrængende til, at man heller ikke gør det i fremtiden.

77. ECRI henstiller til myndighederne, at de reviderer det sæt kriterier, der er indeholdt i reglerne for vurderinger af integrationspotentiale i forbindelse med familiesammenføring, således at de indeholder et tilstrækkeligt værn mod diskrimination under vurderingsprocessen på grund af "race", religion, hudfarve, sprog, nationalitet og etnisk eller national oprindelse.

78. I 2015 blev udlændingeloven ændret ved indførelse af en begrænsning i retten til familiesammenføring for personer, som har fået tildelt midlertidig subsidiær beskyttelse. Herefter ville familiesammenføring kun være mulig efter en forlængelse af den etårige periode, for hvilken der i første omgang var tildelt beskyttelse. FNs komité for elimination of racediskrimination rejste i 2015 kritik af denne stramning i sine konkluderende bemærkninger om Danmark og opfordrede de danske myndigheder til at ændre reglen.⁷⁶ Imidlertid blev udlændingeloven yderligere ændret i februar 2016, hvorefter den periode, som personer tildelt midlertidig subsidiær beskyttelse skal vente, inden de kan få familiesammenføring, blev forlænget til 3 år.⁷⁷ ECRI ønsker at understrege, at tidlig familiesammenføring kan have en positiv indvirkning på integrationsprocessen.

79. ECRI henstiller til myndighederne, at de ændrer udlændingeloven med henblik på at give personer, der er tildelt midlertidig subsidiær beskyttelse, adgang til familiesammenføring i løbet af det første år af deres ophold i Danmark.

- **Uddannelse**

80. For at lette integrationen på uddannelsesområdet har børn, der ikke har dansk modersmål, ret til at få særlig støtte til at lære dansk som deres andet sprog. På trods af sådanne bestræbelser på at fremme integrationen i skolerne er der stadig stor forskel på uddannelsesniveautet blandt etniske danskere og etniske mindretal. I 2015 var det kun 58 % af unge voksne mellem 20 og 24 år med indvandrerbaggrund, der fuldførte en gymnasial eller højere uddannelse.⁷⁸ Myndighederne har også oplyst overfor ECRI, at det i 2015 kun var godt 62 % af elever fra etniske mindretal, der efter endt skolegang havde tilstrækkelige færdigheder til at fortsætte i uddannelsessystemet. Til sammenligning var tallet 87 % for etniske danskere. Derfor opfordrer ECRI myndighederne til at intensivere indsatsen for bedre integration i skolerne af børn fra etniske mindretal.

81. ECRI henstillede i sin fjerde rapport om Danmark, at myndighederne traf foranstaltninger til at bekæmpe fysisk adskillelse i skolerne, bl.a. ved at inddrage den socioøkonomiske dimension, især beskæftigelse og boligforhold.⁷⁹ Det er i den sammenhæng bekymrende, at Langkær Gymnasium i Aarhus i september

⁷⁵ "Ghetto"-områderne er socialt marginaliserede kvarterer med almene boliger, der defineres officielt på basis af følgende kriterier: Megen kriminalitet, høj arbejdsløshed, lavt uddannelsesniveau, lave indkomster og en høj andel af indvandrere. Områder, der opfylder tre ud af disse fem kriterier, klassificeres som en "ghetto" i administrativ sammenhæng, og det udløser ekstra statsstøtte til håndtering af sociale problemer i området. D. 1. december 2015 var der i alt 25 ghettoområder i Danmark, og det var 6 mindre end året før.

⁷⁶ UN CERD (2015): 4.

⁷⁷ Ifølge udlændingeloven skal der gøres undtagelse, såfremt Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det.

⁷⁸ Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2016).

⁷⁹ ECRI (2012): Stk. 53.

2016 fordelte de nye elever på tre klasser med en grænse på 50 % for ikke-etniske danskere, mens de andre fire klasser udelukkende bestod af elever fra andre etniske mindretal. Myndighederne bekræftede sagens kendsgerninger og oplyste til ECRI, at de er i dialog med de lokale skolemyndigheder for at finde en passende løsning. Tilsyneladende var det et forsøg fra skolens rektor på at dæmme op for tendensen med, at et voksende antal etnisk danske forældre flytter deres børn til andre skoler (siden 2007 er andelen af nye elever på denne skole, som ikke har etnisk dansk baggrund, steget fra 25 % til 80 %), hvilket på et tidspunkt ville føre til de facto fysisk adskillelse. ECRI vil gerne understrege, at den form for tiltag kommer i modstrid med formålet, eftersom også de bygger på fysisk adskillelse af elever på grundlag af etnisk oprindelse.

82. ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de hurtigst muligt træffer foranstaltninger til at bringe fysisk adskillelse på grund af etnisk oprindelse på Langkær Gymnasium i Aarhus til ophør, og at de forhindrer danske skoler i fremover at anvende en tilsvarende praksis. ECRI gentager tillige sin henstilling fra 2012 om bekæmpelse af fysisk adskillelse i skolerne ved, at der i samråd med alle involverede parter, og under hensyntagen til den socioøkonomiske dimension (beskæftigelse og boligforhold) udarbejdes en politik, der i barnets bedste interesse forhindrer, at elever fra mindretalsgrupper bliver overrepræsenteret på visse skoler, således som foreslået i ECRIs Generelle Henstilling nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og via uddannelsessystemet.

- Den nuværende migrationskrise

83. I 2014 og 2015 fulgte en migrationskrise⁸⁰, som førte til et historisk højt antal migranter til de europæiske lande, herunder Danmark. Det er ECRIs standpunkt, at det er legitimt for et land og dets politiske ledelse at indlede en debat om indvandring og de dermed forbundne problemer og begrænsninger, men at det er vigtigt at huske på, at visse dele af den politiske reaktion på migrationskrisen kan have en negativ indvirkning på integrationsindsatsen i al almindelighed.

84. I september 2015 indrykkede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den første af en række annoncer på arabisk og engelsk i fire aviser i Libanon med det formål at afskrække potentielle migranter fra Syrien fra at søge til Danmark. I annoncerne blev det forklaret, at landet havde nedsat de sociale ydelser til flygtninge, og at det også havde strammet reglerne for opholdstilladelser og familiesammenføring.⁸¹ I december 2015 konkluderede Folketingets Ombudsmand, at annoncerne kunne have givet migranter et forkert billede af de forhold, der ventede dem i Danmark.⁸²

85. I januar 2016 vedtog Folketinget et lovforslag om at tillade konfiskation af kontanter og værdigenstande medbragt af asylansøgere. Udlændingemyndighederne kan kropsvisitere personer og beslaglægge kontanter og smykker⁸³, hvis den anslåede værdi overstiger DKK 10.000, som bidrag til udgifterne til kost og logi, mens asylansøgningen behandles. Politiforbundet tilkendegav, at loven er svær at håndhæve i praksis, fordi betjentene ikke er uddannet til at ansætte den nøjagtige værdi af smykker⁸⁴. ECRI fik oplyst af myndighederne, at loven var blevet håndhævet i fire tilfælde, men at der kun var blevet konfiskeret værdier for ca. DKK 117.000.⁸⁵ Det står således klart, at konfiskering af kontanter og

⁸⁰ Flere oplysninger om ECRIs anvendelse af denne formulering kan findes i ECRIs Årsrapport 2015: 7.

⁸¹ West Info (9. september 2015).

⁸² Global Post (10. december 2015).

⁸³ Genstande med affektionsværdi, såsom vielsesringe, er undtaget.

⁸⁴ The Local (22. december 2015) og Deutsche Welle / DW.com (22. december 2015).

⁸⁵ Jf. The Local, (4. november 2016).

smykker hos asylansøgere ikke medfører den forventede økonomiske fordel for staten. Loven har imidlertid medført stigmatisering af personer, der søger beskyttelse i Danmark, og det kan have en negativ indvirkning på deres forhold til den danske stat og deres mulighed for integration i landet på langt sigt.

86. ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de ophører med at konfiskere kontanter og smykker hos asylansøgere.

- **Muslimere**

87. På mange måder oplever medlemmer af de muslimske samfund, især dem, der efterlever traditionelle religiøse regelsæt, de største hindringer for integration. Det skyldes bl.a. en udbredt opfattelse af, at der er grund til at betvivle muslimers evne og vilje til at blive integreret i det danske samfund. Tvivlen får yderligere næring af den voksende islamofobiske politiske diskurs (se afsnit 1.2), og det fører til hyppige oplevelser med diskrimination, især for unge muslimer, hvoraf mange er vokset op i Danmark, taler sproget flydende og har gennemført en uddannelse. De får det indtryk, at de ikke bliver accepteret som ligeværdige medlemmer af det danske samfund udelukkende på grund af deres religion, og det fører nemt til en ond cirkel af marginalisering og radikaliserings.

- **Personer af afrikansk herkomst**

88. På et møde med repræsentanter for personer af afrikansk herkomst i Danmark fik ECRI oplyst, at diskrimination er et tilbagevendende fænomen, især på beskæftigelses- og boligområdet, hvor denne gruppe angiveligt ofte bliver udelukket på grund af deres hudfarve. Der findes dog ingen officielle data eller resultater af adfærdsundersøgelser, og der er tilsyneladende en generel mangel på pålidelige oplysninger om omfanget af diskrimination og social udelukkelse af personer af afrikansk herkomst. De relevante statslige institutioner har hidtil ikke gjort en indsats for at rode bod på denne mangel. Repræsentanterne klager også over, at de oplysninger, som de har indsamlet og offentliggjort, ikke bliver anvendt af myndighederne som grundlag for iværksættelsen af en mere detaljeret undersøgelse af påstandene om diskrimination. Endelig har ECRI også fået oplysning fra NGO'er om konkrete tilfælde af diskrimination på flere fronter af visse sorte personer, især muslimer og kvinder af afrikansk herkomst.

89. ECRI henstiller til myndighederne, at de gennemfører en uafhængig undersøgelse af forholdene for personer af afrikansk herkomst med hensyn til oplevelser med diskrimination og hindringer for bedre integration.

- **Grønlandere (Inuitter)**

90. Det anslås, at der bor omkring 15.000 grønlandere af inuitisk etnisk oprindelse i Danmark.⁸⁶ De er danske statsborgere og har samme rettigheder og adgang til samme ydelser som andre danske statsborgere. Ikke desto mindre bliver mange af dem marginaliseret socialt, især kendetegnet ved et lavt uddannelsesniveau og høj arbejdsløshed, ligesom der er mange tilfælde af hjemløshed og stofmisbrug.⁸⁷ Den danske regering har erkendt disse problemer, og i 2013 lanceredes en fireårig strategi for sårbare grønlandere og deres børn i Danmark. Strategiperioden er efterfølgende blevet forlænget til 2020, og indsatsen består især i at støtte og bistå nyankomne grønlandere i håndteringen af de udfordringer, som de står over for. Landets fem største kommuner får økonomisk støtte fra regeringen til forbedring af situationen ved at være opsøgende i forhold til de mest sårbare medlemmer af denne gruppe. Myndighederne yder også støtte til de fire Grønlandske Huse, som findes i Danmark. Repræsentanter fra civilsamfundet har oplyst, at selvom der er politisk vilje til at gøre noget ved

⁸⁶ Grønland er en selvstyrende del af det danske rigsfællesskab.

⁸⁷ Se også: Institut for Menneskerettigheder (2015b).

problemerne, og der tilsyneladende også er tilstrækkelige midler til rådighed, så sker der ikke mange fremskridt.

91. ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de gennemfører en omfattende evaluering af offentlige støtteprogrammer for de medlemmer af det grønlandske (inuitiske) samfund, der bor i Danmark, med henblik på at bedømme mulighederne for en yderligere forbedring af støtten til deres sociale integration.

- **Romaer**

92. Der findes ingen officiel statistik over antallet af romaer, der bor i Danmark, men det anslås at være imellem 1.000 og 10.000 personer.⁸⁸ ECRI henstillede i sin fjerde rapport⁸⁹ til myndighederne, at de indsamler statistiske oplysninger om romaerne for at få et bedre overblik over omfanget af deres problemer og gøre indsatsen mere effektiv, især inden for områder som uddannelse, beskæftigelse, boliger og sundhed, under overholdelse af principperne om fortrolighed, frivillig selv-identificering og informeret samtykke, således som det henstilles i ECRIs Generelle Henstilling nr. 13. Imidlertid er det regeringens holdning, at roma-samfundet i Danmark er af relativt begrænset størrelse og rent geografisk er koncentreret på få områder, og at registrering af etniske data derfor ikke skal ske centralt.⁹⁰ Samtidigt understreger myndighederne, at romaer i Danmark har de samme rettigheder som andre danske statsborgere eller fastboende udlændinge. Ikke desto mindre har forholdene for romaer i Danmark længe været præget af lave tal for indskrivning i skoler og høj arbejdsløshed. I 2011 udarbejdede myndighederne en handlingsplan for inklusion af romaer⁹¹, men i stedet for at målrette indsatsen til romaer valgte myndighederne at opnå en bedre integration af romaer ved hjælp af de foranstaltninger, der findes i landets eksisterende og veludviklede sociale velfærdssystem. ECRI har ikke modtaget oplysninger om, hvorvidt de eksisterende strukturer i det sociale system har vist sig i praksis at være tilstrækkelige til at kunne løse de integrationsproblemer, som romaerne står overfor. I 2012 og 2014 fremhævede Europakommissionen nødvendigheden af at måle gennemslagskraften af ligebehandlingsinitiativerne for romaerne.⁹² I 2014 udtalte Kommissionen også kritik af Danmark for en utilstrækkelig indsats for at integrere romaerne.⁹³

93. ECRI henstiller til myndighederne, at de vurderer forholdene for romaerne med henblik på udarbejdelsen af en strategi specielt for romaer.

II. Emner der er specifikke for Danmark

1. Henstillinger omfattet af midtvejsopfølgning fra fjerde overvågningsperiode

94. To af de tre henstillinger, der i 2012 var anført som henstillinger om en prioriteret indsats, nemlig henstillingen om en reform af reglerne for familiesammenføring og henstillingen om støtte til de aktører i civilsamfundet, der arbejder med problemstillinger vedrørende grupper af særlig interesse for ECRI, er omtalt ovenfor i henholdsvis stk. 73 og 59.

95. I den tredje henstilling med anmodning om en prioriteret indsats opfordrede ECRI myndighederne til at intensivere bestræbelserne på at rekruttere medlemmer af etniske mindretal til politiet. Det fremgik af ECRIs konklusioner fra 2015, at denne

⁸⁸ Europakommissionen (2011): 15; OHCHR (2015). Se også: Europarådet, Generalsekretærens Særlige Repræsentant for Roma-anliggender (2012).

⁸⁹ ECRI (2012): Stk. 109.

⁹⁰ Social- og Integrationsministeriet (2011): 2. – Etnicitet registreres generelt ikke i de officielle befolkningsstatistikker i Danmark.

⁹¹ Jf. FCNM (2015): Stk. 59.

⁹² Europakommissionen (2015).

⁹³ Europakommissionen (2014): 18; Copenhagen Post (18. august 2014).

henstilling var blevet fulgt.⁹⁴ I 2016 modtog ECRI oplysning om, at de positive bestræbelser og initiativer for at øge mangfoldigheden i politiet fortsætter. Der er bl.a. indført en mentorordning for personer fra etniske mindretalsgrupper, som i første omgang har fået afvist en ansøgning om optagelse på politiskolen, men som viser et generelt potentiale til at blive en kvalificeret ansøger i fremtiden. Myndighederne har også gennemført en anonymiseret statistisk undersøgelse af fastholdelsesgraden og karriereforløbet for nye rekrutter fra etniske mindretal.

2. Politiske tiltag til bekæmpelse af diskrimination og intolerance over for LGBT-personer⁹⁵

- Data

96. Der findes ingen officiel statistik over antallet af LGBT-personer i Danmark.⁹⁶ I henhold til persondataloven er en oplysning om en persons status som LGBT-person en personlig oplysning, som ikke må behandles uden den pågældendes udtrykkelige samtykke.⁹⁷
97. På ILGA Rainbow Europe Map 2015, som viser de europæiske landes lovgivning og politik overfor LGBT-personer, ligger Danmark højt placeret som nr. 9 ud af 49 lande.⁹⁸ Ifølge EU FRAs LGBT-undersøgelse fra 2013 giver 70 % af respondenterne udtryk for, at de taler meget åbent eller ganske åbent om deres LGBT-identitet.⁹⁹

- Lovgivning

98. Seksuelt tilhørsforhold er blandt de grunde, der er anført i § 81, nr. 6 og § 266 b i straffeloven (se ovenfor i afsnit I.1), men det samme gælder ikke kønsidentitet. Dog viser retspraksis med udgangspunkt i forarbejderne til loven, at kønsidentitet er omfattet af listen over grunde ved en bred fortolkning af seksuelt tilhørsforhold.¹⁰⁰
99. Tilsvarende er kønsidentitet ikke opført på listen over grunde i lovgivningen om Ligebehandlingsnævnets beføjelser. Imidlertid henviser myndighederne til EU-domstolens retspraksis og anfører, at princippet om lighed mellem kønnene også finder anvendelse i sager om diskrimination som udspringer af kønsskifte.¹⁰¹ I praksis fortolker Ligebehandlingsnævnet også kønsidentitet som værende dækket af begrundelsen om køn, og Nævnet har behandlet en række diskriminationssager omhandlende kønsidentitet.

- Kønsskifte

100. Ændringen af Personregisterloven trådte i kraft d. 1. september 2014, og herefter er det muligt for transkønnede personer, som er fyldt 18 år, at skifte kønsmarkeringen i deres cpr-nummer ved indsendelse af en enkel ansøgning til de relevante myndigheder. Der gælder ingen krav om lægelige vurderinger eller lægelig medvirken. Efter en betænkingsperiode på seks måneder, hvor ansøgeren har mulighed for at genoverveje sin beslutning, vil kønsmarkøren blive ændret hos alle statslige myndigheder og herefter afspejle det nye, ønskede køn.

⁹⁴ ECRI (2015): 6.

⁹⁵ For en definition af LGBT henvises til Council of Europe, Discrimination based on sexual orientation and gender identity in Europe 2011: 21 og 139 et seq.

⁹⁶ jf. COWI (2009): 3-4.

⁹⁷ Persondataloven (2000) med senere ændringer i 2013: § 6(1) og 7(1).

⁹⁸ ILGA Europe (2015).

⁹⁹ EU LGBT Survey Data Explorer.

¹⁰⁰ Se f.eks.: Mundt-sagen, dom afsagt af Københavns Byret d. 12. september 2013 (Danske Domstoles hjemmeside) (24. oktober 2013).

¹⁰¹ De danske myndigheder henviser konkret til EU-domstolens sag C-13/94.

101. I Danmark skal personer, der ønsker at foretage et kønsskifte, gennemgå en fysisk og psykisk evaluering. Det foregår på Rigshospitalets Sexologiske Klinik i København og varetages af en tværfaglig gruppe eksperter. Efter sigende indeholder evalueringen elementer, der også benyttes i behandlingen af gerningsmænd til sexforbrydelser. LGBT-grupper oplyste til ECRIs delegation, at et stort antal transkønnede personer anså dette for at være upassende og krænkende.¹⁰² Sundhedsministeriet undersøgte sagen og meddelte ECRI, at evalueringen ikke har omfattet disse elementer siden starten af 2016.

¹⁰² Jf. Amnesty International (2014): 33.

HENSTILLINGER OMFATTET AF MIDTVEJSOPFØLGNING

ECRI anmoder de danske myndigheder om at prioritere indsatsen inden for de områder, som er indeholdt i følgende to henstillinger:

- ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de etablerer et omfattende system til indsamling af data om hændelser omfattende racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer, så det bliver muligt at indhente data fordelt på typer af strafbare forhold, former for hadmotiver, målgrupper, retslig opfølgning og udfaldet heraf. Myndighederne bør tillige gøre en aktiv indsats for at løse problemet med manglende anmeldelse af hændelser omhandlende hadefulde ytringer og i den forbindelse lade sig inspirere af ECRIs Generelle Henstilling nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.
- ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de hurtigst muligt træffer foranstaltninger til at bringe fysisk adskillelse på grund af etnisk oprindelse på Langkær Gymnasium i Aarhus til ophør, og at de forhindrer danske skoler i fremover at anvende en tilsvarende praksis. ECRI gentager tillige sin henstilling fra 2012 om bekæmpelse af fysisk adskillelse i skolerne ved, at der i samråd med alle involverede parter, og under hensyntagen til den socioøkonomiske dimension (beskæftigelse og boligforhold) udarbejdes en politik der - i overensstemmelse med barnets tarv - forhindrer, at elever fra mindretalsgrupper bliver overrepræsenteret på visse skoler, således som foreslået i ECRIs Generelle Henstilling nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og via uddannelsessystemet.

ECRI vil senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport gennemføre en midtvejsopfølgning omfattende disse to henstillinger.

LISTE OVER HENSTILLINGER

I parentes er angivet de steder i rapporter, hvor henstillingerne står anført.

1. (§ 2) ECRI gentager sin henstilling til Danmark om at undertegne og ratificere protokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
2. (§ 8) ECRI henstiller til de danske myndigheder, at der generelt skabes overensstemmelse imellem den danske straffelov og ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 på de ovenfor nævnte områder. Specielt bør de sørge for (1) at føje sprog og nationalitet til de anførte grunde i § 266 b, og "race", hudfarve, sprog og nationalitet til listen af grunde i § 81, nr. 6 i straffeloven, (2) at gøre det strafbart med racistisk formål offentligt at benægte, bagatellisere, retfærdiggøre eller acceptere folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, samt (3) at gøre det strafbart at oprette eller være leder af en gruppe, der fremmer racisme, at yde støtte til en sådan gruppe og deltage i dens aktiviteter.
3. (§ 12) ECRI henstiller til myndighederne, at de sikrer, at den civil- og forvaltningsretlige lovgivning bringes i overensstemmelse med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 på ovenfor nævnte områder. Det henstilles i særdeleshed, at lov om etnisk ligebehandling ændres, således at den 1) blandt de anførte grunde nævner hudfarve, sprog, religion og nationalitet og 2) forbyder segregering, diskrimination "by association", meddelelse om hensigt om at diskriminere, og tilskyndelse eller hjælp til diskrimination udøvet af andre. Myndighederne bør også sørge for, at den civil- og forvaltningsretlige lovgivning indeholder 3) en forpligtelse til at ophøre med at give offentlige tilskud til organisationer, herunder politiske partier, som fremmer racisme, og 4) muligheden for at tvangsopløse organisationer, som fremmer racisme.
4. (§ 17) ECRI henstiller til myndighederne, at den civil- og strafferetlige lovgivning ændres, så den stemmer overens med ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 som anført ovenfor. I den forbindelse bør myndighederne især sørge for, at Ligebehandlingsnævnets mandat udvides, således at a) sprog bliver nævnt udtrykkeligt blandt de anførte grunde, der gælder for sager vedrørende arbejdsmarkedet, og hudfarve, religion, nationalitet og sprog bliver nævnt udtrykkeligt blandt de anførte grunde, der gælder for sager på områder udenfor arbejdsmarkedet, 2) Ombudsmanden får ret til at indbringe sager for domstolene, også selvom der ikke angives et specifikt offer, og 3) Lov om Folketingets Ombudsmand og Lov om Ligebehandlingsnævnet ændres, så de giver mulighed for at yde beskyttelse imod repressalier.
5. (§ 21) ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de etablerer et omfattende dataindsamlingsystem for hændelser omhandlende racistiske og homo-/transfobiske ytringer, som muliggør en fordeling af tallene på de forskellige typer lovovertrædelser, hadske motiver, målgrupper, retslig opfølgning og udfald. Myndighederne bør tillige gøre en aktiv indsats for at løse problemet med manglende anmeldelse af hadefulde ytringer, bl.a. med inspiration fra ECRIs Generelle Henstilling nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.
6. (§ 29) ECRI gentager sin henstilling om, at myndighederne gør medierne opmærksom på behovet for at sikre, at de ikke udsender oplysninger, der bidrager til at skabe fjendtlighed overfor medlemmer af grupper, der udsættes for hadefulde ytringer. Myndighederne bør også give mediebranchen opfordring og støtte til igangsættelse af initiativer, som har til formål (1) at afholde kurser for journalister i antiracisme, og (2) at føre en debat om det image, som de videreformidler til offentligheden af islam og muslimske samfund.

7. (§ 34) ECRI henstiller til myndighederne, at de regelmæssigt og over hele landet udbyder kurser for politiet og anklagemyndighedens medarbejdere i varetagelsen af sager om hadforbrydelser. Det bør ske i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder, det jødiske og muslimske samfund, foreninger fra etniske mindretal, støttegrupper for flygtninge og LGBT-samfundet.
8. (§ 36) ECRI henstiller til myndighederne, at de sørger for, at både den nationale strategi for forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme og den opfølgende nationale handlingsplan indeholder konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af islamofobiske hadefulde ytringer, blandt andet ved at gøre brug af ECRIs Generelle Henstilling nr. 5 om bekæmpelse af intolerance og diskrimination overfor muslimer og nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.
9. (§ 40) ECRI henstiller til myndighederne, at de opfordrer landets politiske ledere og repræsentanter til altid at fordømme alle former for racistiske og homo-/transfobiske hadefulde ytringer, og at der anvendes passende sanktioner, når det viser sig nødvendigt.
10. (§ 44) ECRI henstiller til myndighederne, at de bidrager til et tættere samarbejde imellem muslimske samfund og politiet med henblik på at forebygge og bekæmpe islamofobisk vold.
11. (§ 48) ECRI henstiller til myndighederne, at de fremmer en tættere dialog imellem medlemmerne af LGBT-samfundet og politiet med henblik på at gøre det lettere at anmelde homo-/transfobisk vold.
12. (§ 50) ECRI henstiller til myndighederne, at de sikrer, at man i systemet til dataindsamling for hadforbrydelser kan spore den retslige opfølgning på hændelser omhandlende racistisk og homo-/transfobisk vold, herunder tilfælde af hærværk.
13. (§ 53) ECRI henstiller til politiet, at de i sager om hærværk på religiøse steder tager hadmotivation med i overvejelserne allerede fra starten af deres efterforskning.
14. (§ 66) ECRI henstiller til myndighederne, at de gennemfører en omfattende evaluering af integrationsprogrammet med henblik på at bedømme resultaterne i form af deltagernes sprog- og færdighedstilegnelse, og at de foretager de fornødne justeringer.
15. (§ 70) ECRI henstiller til myndighederne, at de genovervejer om integrationsydelsen, herunder de gældende satser, er en passende foranstaltning til opfyldelse af målet om at fremme integrationen af nyankomne indvandrere i det danske samfund. Myndighederne bør også ændre de dele af ordningen, som kunne føre til diskrimination, som f.eks. at en bestået danskprøve på mellemniveau udløser et ekstra tillæg.
16. (§ 72) ECRI henstiller indtrængende til de danske myndigheder, at det sikres, at behovet for at ansøge om sociale ydelser ikke medfører tab af opholdsret for de ægtefæller til danske statsborgere, som ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat.
17. (§ 75) ECRI gentager sin henstilling til myndighederne om, at de gennemfører en vidtrækkende reform af reglerne for ægtefællesammenføring med henblik på at fjerne ethvert element, som fører til direkte eller indirekte diskrimination og/eller ikke står i forhold til de erklærede mål. De danske myndigheder bør efterleve menneskerettighedsdomstolens dom i Biao-sagen på en måde, der ikke gør familiesammenføringer endnu vanskeligere.
18. (§ 77) ECRI henstiller til myndighederne, at de reviderer det sæt kriterier, der er indeholdt i reglerne for vurderinger af integrationspotentiale i forbindelse med familiesammenføring, således at de indeholder et tilstrækkeligt værn mod

diskrimination under vurderingsprocessen på grund af "race", religion, hudfarve, sprog, nationalitet og etnisk eller national oprindelse.

19. (§ 79) ECRI henstiller til myndighederne, at de ændrer udlændingeloven med henblik på at give personer, der er tildelt midlertidig subsidiær beskyttelse, adgang til familiesammenføring i løbet af det første år af deres ophold i Danmark.
20. (§ 82) ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de hurtigst muligt træffer foranstaltninger til at bringe fysisk adskillelse på grund af etnisk oprindelse på Langkær Gymnasium i Aarhus til ophør, og at de forhindrer danske skoler i fremover at anvende en tilsvarende praksis. ECRI gentager tillige sin henstilling fra 2012 om bekæmpelse af fysisk adskillelse i skolerne ved, at der i samråd med alle involverede parter, og under hensyntagen til den socioøkonomiske dimension (beskæftigelse og boligforhold) udarbejdes en politik der,- i overensstemmelse med barnets tarv - forhindrer, at elever fra mindretalsgrupper bliver overrepræsenteret på visse skoler, således som foreslået i ECRIs Generelle Henstilling nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og via uddannelsessystemet.
21. (§ 86) ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de ophører med at konfiskere kontanter og smykker hos asylansøgere.
22. (§ 89) ECRI henstiller til myndighederne, at de gennemfører en uafhængig undersøgelse af forholdene for personer af afrikansk oprindelse hvad angår oplevelser med diskrimination og hindringer for bedre integration.
23. (§ 91) ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de gennemfører en omfattende evaluering af offentlige støtteprogrammer for de medlemmer af det grønlandske (inuitiske) samfund, der bor i Danmark, med henblik på at bedømme mulighederne for en yderligere forbedring af støtten til deres sociale integration.
24. (§ 93) ECRI henstiller til myndighederne, at de vurderer forholdene for romaerne med henblik på udarbejdelsen af en strategi specielt for romaer.

LITTERATURFORTEGNELSE

Denne litteraturfortegnelse indeholder de vigtigste offentliggjorte kilder, som blev anvendt ved undersøgelsen af forholdene i Danmark. Den er således ikke en udtømmende liste over de oplysninger, som var til rådighed for ECRI ved udarbejdelsen af rapporten.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Denmark subject to interim follow-up, CRI(2015)23.
2. ECRI (2012a), Fourth report on Denmark, CRI (2012)25.
3. ECRI (2006), Third report on Denmark, CRI(2006)18.
4. ECRI (2001a), Second report on Denmark, CRI(2001)4.
5. ECRI (1997), Report on Denmark, CRI(99)1.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001b), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No. 13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012b), General Policy Recommendation No. 14: Combating racism and racial discrimination in employment, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), General Policy Recommendation No. 15: Combating hate speech, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), General Policy Recommendation No. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.

Other sources

22. AKVAH / The Jewish Community of Denmark (2015), Report on anti-Semitic incidents in Denmark 2015, available at: <http://www.mosaiske.dk/>.
23. Amnesty International (2014), The state decides who I am – Lack of legal gender recognition for transgender people in Europe.
24. Authority for the Supervision of Public Contracts (2010), The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN.

25. Badse, C. and Futtrup M. (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity.
26. BBC News (2016, January 26), Denmark approves controversial migrant assets bill.
27. BBC News (2005, February 19), Denmark's immigration issue.
28. Centre for Cyber Security (2015), The Danish Cyber and Information Security Strategy.
29. Copenhagen Post (2012, June 7), Gay marriage legalised.
30. Copenhagen Post (2012, August 29), Dansk Folkeparti excludes member after racist comments.
31. Copenhagen Post (2013, July 15), Former Dansk Folkeparti MP charged with racism for Facebook content.
32. Copenhagen Post (2013, September 12), Hammer attack leads to rare hate crime conviction.
33. Copenhagen Post (2013, September 13), Lawsuit over controversial DF advert moves forward.
34. Copenhagen Post (2014, January 21), Police launching new cybercrime centre.
35. Copenhagen Post (2014, June 18), Politicians blast Islamic Council's anti-gay comments.
36. Copenhagen Post (2014, August 18), Denmark failing at Roma integration.
37. Copenhagen Post (2015, March 13), Discrimination in Denmark: new app will reveal true extent.
38. Copenhagen Post (2015, March 20), Police investigating anti-Muslim hate speech on Facebook.
39. Copenhagen Post (2015, May 4), Copenhagen church vandalised ahead of rabbi visit.
40. Copenhagen Post (2015, August 17), Man arrested for setting fire to Islamic centre in Copenhagen.
41. Copenhagen Post (2015, December 1), Denmark has fewer marginalised districts than last year.
42. Copenhagen Post (2016, February 1), DF politician calls hate speech conviction 'unreasonable'.
43. Copenhagen Post (2016, March 11), Speaker of Danish Parliament doesn't want refugees as neighbours.
44. Copenhagen Post (2016, April 5), Denmark's controversial 'Jewellery Law' not yet used.
45. Copenhagen Post (2016, April 6), Minister: Asylum-seekers should wait with baptisms.
46. Copenhagen Post (2016, April 7), Infamous 'Spitting Man' agrees to pay fine for racist behaviour.
47. Copenhagen Post (2016, May 2), Copenhagen launches new site to help refugees.
48. Copenhagen Post (2016, July 1), LGBT community: Police neglecting hate crimes.
49. Council for Ethnic Minorities, website: <http://rem.dk/en/>.
50. Council of Europe, Special Representative of the Secretary General for Roma Issues (2012), Estimates on Roma population in European countries.
51. Council of Europe, Steering Committee for Human Rights (CDDH) (2013), Follow-up to Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity - Member States replies, CDDH(2013)004FIN.
52. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2014), Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Denmark from 19 to 21 November 2013, Comm(2014)4.
53. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2015), Fourth Opinion on Denmark, ACFC/OP/IV(2014)001.
54. COWI (2009), The social situation concerning homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in Denmark.

55. Danish Courts (Domstol) (2013, October 24), Fængsel i 1 år og 3 måneder for hadforbrydelse, <http://www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeeer/Pages/Faengseli1aerog3maanederforhatecrime.aspx>.
56. Danish Government (2015), Together for the future.
57. Danish Institute for Human Rights (2011), Hadforbrydelser i Danmark – vejen til en effektiv beskyttelse.
58. Danish Institute for Human Rights (2015a), Human Rights in Denmark Status 2014-15.
59. Danish Institute for Human Rights (2015b), Ligebehandling Af Grønlandere I Danmark.
60. Danish Parliamentary Ombudsman (2014), Annual Report 2014.
61. Danish Press Council (2014), Annual Report 2014, http://pressenaevnet.net.dynamicweb.dk/Files/Filer/pdf/Pressen_arsb_2014.pdf.
62. Danish Security and Intelligence Service (2015), Kriminelle forhold i 2013 med mulig ekstremistisk baggrund.
63. Deutsche Welle / DW.com (2015, December 22), Danish police refuse to seize refugee jewellery and cash.
64. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009), EU-Midis Survey – Main Results Report.
65. EU FRA (2012), LGBT survey data explorer, <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.
66. EU FRA (2015), Antisemitism – Overview of data available in the European Union 2004-2014.
67. EU FRA (2016), Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives.
68. European Commission (2011), Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM(2011)173.
69. European Commission (2014), Report on the implementation of the EU framework for National Roma Integration Strategies.
70. European Commission (2015), National Strategy for Roma Integration – Denmark.
71. European Court of Human Rights (2016, May 24), Case of Biao v. Denmark (Application no. 38590/10), Judgment (GC).
72. Global Post (2015, December 10), Danish anti-refugee adverts criticised by watchdog.
73. Gøtze M. (2010), The Danish ombudsman - A national watchdog with selected preferences, Utrecht Law Review, 6(1).
74. Hokovský, R. and Kopal, J. (eds.) (2013), Politics and Policies of Integration, League of Human Rights & European Values Think-Tank.
75. Humanity in Action (2011), Deporting the Victim: The Danish People's Party's Radical Solution to a Perceived Threat.
76. IB Times (2015, September 2), Anti-Muslim Hate Crime In Denmark? Cemetery Vandalism Draws Condemnations, Demonstration In Odense.
77. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans & Intersex Association (ILGA)-Europe (2014), Annual Review 2014.
78. ILGA Europe (2015), Rainbow Europe Map 2015, http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/country_ranking.png.
79. Jeppesen de Boer, C.G., and Kronborg, A (2011), National Report: Denmark, American University Journal of Gender Social, Policy and Law 19, no. 1.
80. Justesen, P. (2014), Report on measures to combat discrimination, Country report 2013 – Denmark, European network of legal experts in the non-discrimination field.
81. Jyllands-Posten, (2013, September 18), Danish-Iranian artist convicted of racism, available at: <http://jyllands-posten.dk/uknews/article5967933.ece>.
82. Larsen R. E., (2014, March 18), "How the Danish People's Party Challenges the Open and Inclusive Society", speech at the Conference "Right Turn for Europe?" - Cologne, <http://www.panhumanism.com/articles/2014-01.php>.

83. Laursen S. (2014), Denmark – responsiveness and agility in law making, Rights on the move - a cross-European study.
84. Migrant Integration Policy Index (MIPEX) (2015), Denmark
<http://www.mipex.eu/denmark>.
85. Ministry of Children, Education and Gender Equality (2016, March 9), Nyt nordisk overblik over sexisme og hadytringer.
86. Ministry of Immigration, Integration and Housing (2016), Det nationale Integrationsbarometer / Danish Integration Barometer.
87. Ministry for Social Affairs and Integration (December 2011), Presentation to the European Commission of Denmark’s National Roma Inclusion Strategy,
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_denmark_strategy_en.pdf.
88. Mouritsen, P. and Hovmark Jensen, C. (2014), Integration Policies in Denmark, INTERACT Research Report 2014/06.
89. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2015), Hate crime reporting, Denmark, 2014,
<http://hatecrime.osce.org/denmark?year=2014>.
90. Politiken (2010, January 27), Danes not good to minorities.
91. Reuters (2016, March 30), Danish PM called for action against hate speech.
92. Rigsadvokaten, (2016), English version of RM 2 – 2011 on hatecrime, revised 20 November 2015.
93. Statistics Denmark website: <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/vielser-og-skilsmisser/vielser>.
94. The Economist (2015, February 17), Denmark’s “failed” multiculturalism.
95. The Economist (2016, February 26), In the age of terror, free speech is an early casualty.
96. The Guardian (2013, December 12), Danish rap poet Yahya Hassan faces racism charges for knocking Muslims.
97. The Jewish community of Denmark, (2015), Contribution to the European Commission Annual Colloquium on Fundamental Rights 2015.
98. The Local (2015, February 25), Germans charge Danish Imam for anti-Jews threats.
99. The Local (2015, March 4), Hundreds of Danes using new sex change law.
100. The Local (2015, June 7), Copenhagen area Muslim cemetery desecrated.
101. The Local (2015, July 20), Denmark declines to take part in migrant relocation.
102. The Local (2015, September 2), Another Muslim cemetery vandalized in Denmark.
103. The Local (2015, October 23), Denmark to judge foreign spouses on integration.
104. The Local (2015, November 3), Copenhagen may cut ties with Muslim group.
105. The Local (2015, December 22), Police union slams plan to strip refugee jewellery.
106. The Local (2016, April 25), Syria and Iraq signs create debate in Denmark.
107. The Local (2016, September 27), Danes accused of aiding 2015 Copenhagen attacker acquitted.
108. The Local (2016, November 4), Denmark seizes thousands in cash from migrants.
109. The Times of Israel (2014, October 13), Danish imam calls Jews ‘offspring of apes and pigs’.
110. The Times of Israel (2015, February 18), On eve of attacks, Danish imam called for conflict.
111. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2015), Concluding observations on the combined twentieth and twenty-first periodic reports of Denmark.
112. UN General Assembly (2015), Working Group on the UPR 24th Session, National Report Denmark, A/HRC/WG.6/24/DNK/1.
113. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016), UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation L 87.

114. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights Office (OHCHR) (2015, March 23), Questionnaire of the Special Rapporteur on minority issues, the DIHR.
115. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2016, March 22), Preliminary findings of Country Visit to Denmark by Heiner Bielefeldt Special Rapporteur on freedom of religion or belief.
116. US Department of State (2015a), Denmark 2014 Human Rights Report.
117. US Department of State (2015b), International Religious Freedom Report for 2014 - Denmark.
118. West Info (2015, September 9), Denmark's anti-immigration adverts.
119. West Info (2016, April 19), In Denmark few refugees in work after two years.
120. West Info (2016, May 2), Another north European island says yes to gay marriage.

TILLÆG: DEN DANSKE REGERINGS SYNSPUNKTER

Følgende tillæg udgør ikke en del af ECRIs analyse og forslag vedrørende forholdene i Danmark.

I overensstemmelse med den vedtagne procedure for overvågning af forholdene i medlemsstaterne har det første udkast til landerapporten for Danmark været genstand for en fortrolig dialog imellem ECRI og de danske myndigheder. Flere af de bemærkninger, som blev fremsat af myndighederne i den anledning, er blevet taget i betragtning af ECRI og indarbejdet i den endelige udgave af rapporten (som kun dækker udviklingen indtil d. 8. december 2016, der er datoen for gennemgangen af det første udkast).

De danske myndigheder har bedt om at også følgende synspunkter gengives i form af et tillæg til ECRIs landerapport.

VIEWPOINTS OF THE DANISH GOVERNMENT ON ECRI'S FIFTH REPORT ON DENMARK

The Government of Denmark wishes to express our support for the work of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) and welcomes this opportunity to provide our viewpoints on its 5th report on Denmark.

We were pleased with the ECRI-delegations visit to Denmark in September 2016 and the good cooperation during the following confidential dialogue. We welcome many parts of the report and appreciate that most of the factual comments and adjustments provided by Danish authorities has been taken into account in the final report.

The Government of Denmark wishes to make use this possibility to provide some additional information, highlight new developments as well as providing some initial observations on selected parts of the report. These will be presented in line with the chronology of the findings and recommendations in the report.

Section on the Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights (§§ 1-2)

As background for the decision of the Danish Government not to accede to Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights (as mentioned in § 1) it should be noted that on 21 December 2012, the former Danish Government appointed a committee to assess, *inter alia*, the appropriateness and necessity of acceding to a number of human rights instruments, including Protocol No. 12. In its recommendations some members of the committee recommended that Denmark accedes to Protocol No. 12, while other members of the committee expressed concerns. After a public consultation process it was decided not to accede to the Protocol, as such accession might entail a risk of a shift in the powers conferred upon the legislature to decide, what could serve as a legitimate basis for differential treatment, to the courts and - as a last resort - the European Court of Human Rights.

Section on criminal law provisions (§§ 3-8)

In relation to ECRI's consideration on the scope of Section 266 b of the Criminal Code, it should be noted that, according to paragraph 1 of Section 266 b, any person who publicly, or with intent of dissemination to a wide group, issues a statement or other communication threatening, humiliating or degrading persons of a particular group because of their race, colour, national or ethnic origin, religious faith or sexuality is sentenced to a fine or imprisonment for a term not exceeding two years.

As noted in § 5 of the report, it has not been possible to identify cases where a statement covered by Section 266 b had been made expressly in regards to a person's citizenship. However, the Danish Government finds that a person's language and citizenship is already in practice covered by "national origin" in Section 266 b. It follows from the preparatory works to Section 266 b of the Criminal Code that "national origin" presumably must be understood as a person's affiliation to a nation or to a nation's population. It also follows that when determining a person's "national origin" one cannot rely only on a person's citizenship. Thus, an amendment to Section 266 b was made to enable Denmark to ratify the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), which included inserting "national or ethnic origin" in the section. It follows that the term "national origin" should be subjected to a wide interpretation. Thus, if a person publicly or with the intent of dissemination to a wide group, issues a statement covered by the section in regards to a person's language or citizenship it would in practice be covered by Section 266 b.

Furthermore, it should be noted, that according to paragraph 2 of Section 266 b, when determining a penalty for a violation of paragraph 1 of Section 266 b it must be considered a particularly aggravating circumstance if the act is considered an act of propaganda. According to the preparatory work of paragraph 2 of Section 266 b, “propaganda” should be understood as “exercising an activity with the purpose of affecting the opinion of a wider group”. It also follows from the preparatory works of paragraph 2 of Section 266 b that when determining whether an activity is exercised as “propaganda” it must be determined as part of an overall evaluation of the activity, e.g, especially whether a systematic distribution of statements or other communications threatening, humiliating or degrading persons of the groups mentioned in Section 266 b has taken place with the purpose of affecting the opinion of a wider group.

Finally, leaders as well as members of extremist organizations can be individually charged and prosecuted for statements which fall under Section 266 b of the Criminal Code. If a person assists in an offence covered by Section 266 b by incitement or aiding and abetting, that person can be punished in accordance with the general rules on aiding or abetting in a criminal offence in Section 23 of the Criminal Code. Thus, the participation in activities of a group can be punished.

Section on civil and administrative law provisions (§§ 9-12)

Regarding the issue of public funding for political parties (§ 11) it should be noted, that in Denmark political parties and lists of candidates, who have participated in the most recently held Parliament, regional or local election, are entitled to receive public funding. The public funding is provided by public authorities (the state, regions and municipalities) and is solely dependent on voter support at the most recently held election. However, in order to receive the public funding the parties and lists of candidates must file an application, which fulfil certain formal requirements set by law. It is the opinion of the Danish Government that it would be democratically questionable if public authorities were to assess the politics of the political parties and lists of candidates in order to provide public funding.

Section on independent authorities entrusted with the fight against racism and racial discrimination (§§ 13-17)

The Danish Government informs that the recommendation to amend the Act on the Board of Equal Treatment to provide for protection against retaliatory measures (§ 17 (iii)), in the Government’s view, neither reflects the dialogue with ECRI during the evaluation in September 2016, nor does it reflect §§ 14-15 in the report regarding the Board of Equal Treatment. The Government further notes that § 7(2) in the Equal Treatment Act provide protection against retaliatory measures.

Section on data regarding hate speech (§§ 18-21)

Regarding the recommendation of setting up an comprehensive data collection system on hate speech (§ 21), it should be noted, that the Danish National Police has initiated a dialogue regarding hate crimes with a number of significant stakeholders to establish a closer and ongoing cooperation with the stakeholders and to obtain input to considerations regarding future efforts of the police in this area. Also, the dialogue will serve the purpose of improving the cooperation in order to get more victims to report hate crimes to the police and to highlight any difficulties or barriers regarding the reporting process.

Furthermore, it should be noted that case law on hate speech according to Section 266 b of the Criminal Code is published on the website of the Prosecution Service (www.anklagemyndigheden.dk) in the form of a register that contains brief summaries of all rulings concerning Section 266 b, including acquittals, ticket fines etc. Quotation of the statements of hate speech - oral or written - is included in the summaries as well as the circumstances surrounding the statements. Thus, from the

outset, it is possible to derive from the summaries information on racist and homo-/transphobic hate speech incidents or other defining characteristics of the individual victim of hate speech.

Section on measures taken by the authorities to counter hate speech (§§ 30-40)

The report refers to the number of cases of hate speech under Section 266 b of the Criminal Code (§ 30). Comparison is made between the registered number of cases reported, the number of charges, the number of indictments and the number of court cases. However, it should be noted that the numbers are not correlated as e.g. indictments in a single year do not necessarily correspond to the convictions in the same year and so forth.

Regarding the finding and recommendation on training of police and prosecutorial staff (§§ 33-34) it should be noted that the Danish National Police most recently conducted training on hate crime in February 2017. From now on such training will be offered as needed. The training is aimed at police officers and the training includes presentations from different civil society organizations. Furthermore, the Danish Government wishes to inform, that in both the mandatory courses for prosecutor trainees and optional courses for all prosecutors international legislative obligations and human rights issues are often an important part of the content. Thus, latest jurisprudence regarding human rights and other international legislative topics are implemented in all courses of relevancy. Also, the guidelines issued by the Director of Public Prosecutions on the processing of cases of hate crime (Instruction no. 2/2011) which apply to both prosecutors and police officers have recently been revised as part of a project on modernization of the professional communication of the Prosecution Service. The revised instruction includes chapters specifically directed at the police regarding circumstances that the police should be aware of in connection with the investigation of cases of hate crime.

Regarding ECRI's recommendation of integrating specific measures to combat islamophobic hate speech into the national strategy on the prevention of radicalization and extremism (§ 36), the Danish Government would like to stress that our preventive effort towards extremism and radicalisation addresses extremism and radicalisation in general and thus covers e.g. left-wing extremism, right-wing extremism, militant Islamism etc.

As part of the comprehensive effort to prevent extremism and radicalisation, preventive interventions towards all children and young people are intended to further the welfare, development and active citizenship of our children and young people, as well as prevent the development of risk behavior that can lead to radicalisation or crime. These interventions aim at providing children and young people democratic skills, honing critical thinking and social competences and also address problems related to hate speech of any kind.

The Danish Government wishes to provide further specified information about the pilot project mentioned in § 38 of the report. The new 4-year pilot project on digital mapping anchored within the Danish Security and Intelligence Service and the police shall ensure a more systematic mapping of the activities of extremists on the open social media. This is to make sure that the authorities have a better and more adequate, precise and updated picture of the role that the social media in particular play in connection with radicalization and hate crimes in Denmark. The knowledge collected is, among other things, to be used for focusing and strengthening the preventive efforts carried out by various ministries, agencies, municipalities, the police, civilian actors etc.

Section on homo-/transphobic violence (§§ 45-48)

In addition to the recommendation to increase dialogue between the police and members of the LGBT community it should be noted that the Danish National Police has initiated a dialogue regarding hate crimes with a number of significant stakeholders - and also members of the LGBT community - to establish a closer and ongoing cooperation with the stakeholders and to obtain input to considerations regarding future efforts of the police in this area. The dialogue will also serve the purpose of improving the cooperation in order to get more victims to report hate crimes to the police and to highlight any difficulties or barriers regarding the reporting process.

Section on access to employment and social protection (§§ 62-72)

ECRI recommends that the Danish authorities carry out a comprehensive evaluation of the integration programme (§ 66). In this regard, the Danish Government would like to draw attention to the fact that several evaluations have already been initiated, which is not reflected in the report. This includes an evaluation of the new integration measures, which are a result of the two and tripartite agreements on integration from 2016 and which are primarily implemented through amendments concerning the integration programme in the Integration Act and a new Act on Integration Basic Education.

The evaluation focuses on the implementation and the outcomes of the new integration measures. The evaluation is based on surveys among municipalities and asylum centers, as well as register data from Statistics Denmark, the Agency of Labour Market and Recruitment and the Ministry of Immigration and Integration. The first results of the evaluation will be published in May 2017. The results of the final evaluation are expected to be published in March or April 2018.

Furthermore, it should be mentioned that the Ministry of Immigration and Integration in 2016 has published two reports prepared by the research institute KORA. One includes an updated literature study on effective employment efforts towards non-Western immigrants, three benchmarking analyses on the municipal integration effort towards newly arrived refugees and the weakest immigrants and finally a series of sequence analyzes that look at which interventions this group typically undergoes, and which of these interventions are leading to a job. The other report relates to the results of Danish education and consists of a benchmarking analysis on the results of the language centers and an efficiency analysis where the results of the language centers are compared with the price they agreed with the municipalities.

Regarding the paragraphs on the integration benefit (§§ 67-70) it should be noted, that when it comes to the Danish Government's labour market policy, the emphasis is on making work pay. The Government has thus not only introduced integration benefit, aiming at giving newly arrived refugees and immigrants a greater incentive to work and become integrated in Danish society, but also amended the social welfare benefits in general, in order to make work pay for all family types in Denmark.

As for the additional payment by passing of an intermediate-level Danish language test it is intended to give newly arrived refugees and immigrants a greater incentive to learn Danish. Moreover, newly arrived refugees and immigrants are offered massive Danish language training free of charge enabling the newcomers to achieve Danish language skills. On this basis it is the point of view of the Danish Government that any indirect discrimination the rules on additional payments may cause is justified as it pursue a legitimate aim in a proportionate manner.

Concerning the finding and recommendation regarding the right of residency and social welfare payment (§§ 71-72) the Danish Government would like to clarify the scope of the so-called “special reasons” that can lead to suspension of the self-support requirement. When granting family reunification with spouses, who are non-EU citizens, it is normally a requirement according to the Danish Alien Act that the foreigner and the spouse/partner living in Denmark are able to support themselves. The self-support requirement can be suspended if special reasons apply - e.g. if the spouse/partner in Denmark is a refugee or has protected status and still risks persecution in his/her country of origin, has children under the age of 18 living in the home who have formed an individual attachment to Denmark, has children from a previous relationship and has custody of the child or has visitation rights and sees the child on a regular basis, or is seriously ill. This means that the self-support requirement can be suspended as long as special reasons apply.

Section on education (§§ 80-82)

In addition to the findings about the composition of classes at Langkaer Gymnasium it should be noted, that in September 2016 the Danish Institute for Human Rights submitted a complaint to the Board of Equal Treatment, because the institute believed that the composition of classes at Langkaer Gymnasium was illegal discrimination. On 15 March 2017, Langkaer Gymnasium agreed that pupils had been discriminated on the grounds of ethnicity even though this was not the intention, and therefore the Danish Institute for Human Rights and Langkaer Gymnasium made an out-of-court settlement. Langkaer Gymnasium also agreed that in the future, the school will not use the pupils’ names as criteria for the composition of classes.

Section on interim follow-up recommendations of the fourth cycle (§§ 94-95)

In addition to the findings on recruitment of ethnic minorities into the police (§ 95) the Danish Government wishes to inform that statistics show that there has been an increase in employees with another ethnic background than Danish/Western European since before January 2015.

Section on Greenlanders (§§ 90-91)

In addition to ECRI’s recommendation of carrying out a comprehensive evaluation of the support programmes for members of the Greenlandic community residing in Denmark (§ 91), it must be noted that the Danish authorities in 2020 will publish an evaluation of the initiative on supporting recently arrived Greenlanders by helping them overcome the challenges they face. This initiative forms part of the overall strategy for an effective inclusion of vulnerable Greenlanders in Denmark which expires in 2020.

Section on gender reassignment (§§ 100-101)

As an addition to the findings regarding gender reassignment procedures the Danish Government would like to highlight that in spring 2017 the Danish Health Authority initialised a review of the current guideline to the health sector regarding gender identity issues, evaluation and treatment of transgender persons in the health sector. The purpose of the review is to establish a more individualised and differentiated approach to evaluation and treatment of transgender persons and to avoid stigmatisation of transgender persons in the health sector.

